PABLO RUGGERI PARRA

DERECHO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO

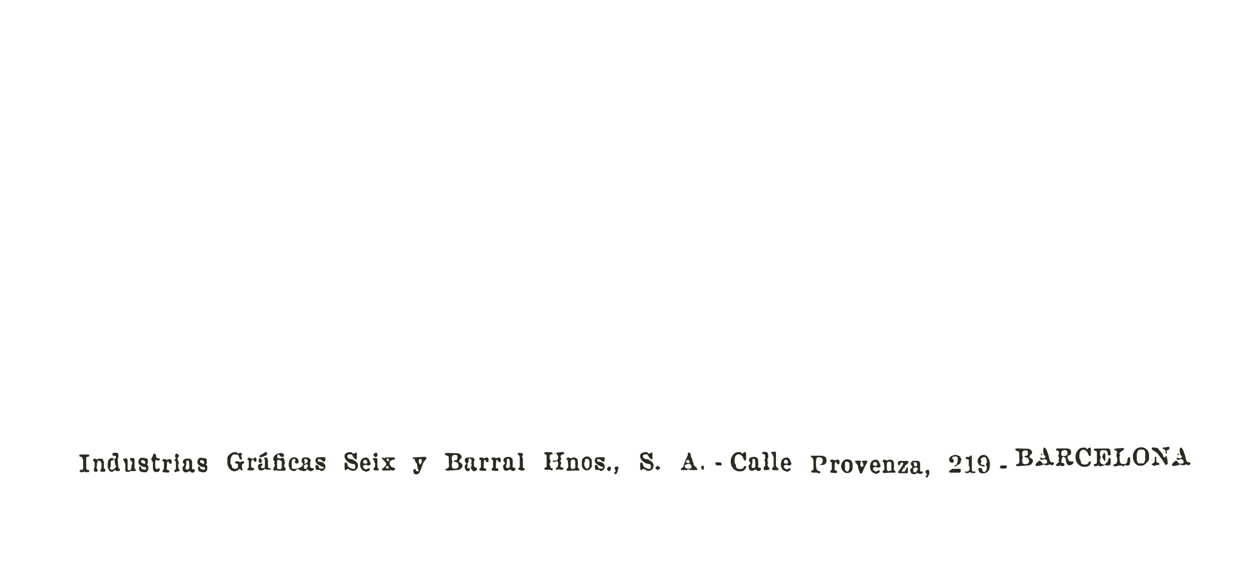
ESTUDIO HISTÓRICO-JURÍDICO

SEGUNDA EDICIÓN



Distribuidora exclusiva:
LIBRERÍA SELECTA
Apartado 111
MÉRIDA - VENEZUELA

1953



Industrias Gráficas Seix y Barral Hnos., S. A. - Calle Provenza, 219 - BARCELONA

Dedicatoria:

A los estudiantes de Derecho de mi país, con afecto de maestro.

El Autor

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

Este trabajo fué escrito para el Certamen abierto por el Colegio de Abogados del Distrito Federal sobre la "Evolución constitucional de nuestra República. Análisis de las Constituciones que ha tenido el país". No he agregado nada a lo escrito entonces, a excepción del nombre y de una cita adicional.

La materia está tratada desde el punto de vista analítico de las Constituciones, es decir, de la legislación escrita. Sin duda alguna, la realidad de nuestro país es cosa diferente. Una historia de los hechos y de la manera como ha discurrido nuestra existencia como nación daría como consecuencia un sistema constitucional completamente distinto, y proyectaría una imagen que algunas veces asombraría por su violencia o entristecería por sus debilidades, y que siempre nos llenaría de congojas por nuestro atraso, nuestra impotencia y nuestra ineficacia en la gestión de los altos intereses del Estado.

No expongo, por supuesto, en mi obra lo que yo creo sobre nuestro Derecho Público y principalmente sobre nuestro Derecho Constitucional. Actúo como un simple comentador, como un aspirante a jurista diría, no como un sociólogo; sobre todo si hubiera que escribir en este momento

en que el Estado democrático y liberal sufre una tremenda bancarrota. Es, pues, un trabajo relativamente sencillo y debe mirarse tal como es: un acopio histórico de la legislación constitucional a través de siglo y medio de vida.

Ojalá que la disciplina, el trabajo y la institución de un Estado enérgico, pero justo — que es la revolución que necesita el país —, nos conduzcan hacia una meta de poderío y esplendor.

Caracas, noviembre de 1943.

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Cuando fué publicada la primera edición de este libro regía en el país la Constitución de 1936. Desde entonces hasta nuestros días el régimen constitucional ha sido interrumpido dos veces, primero en octubre de 1945 y después en noviembre de 1948; y dos veces también han sido promulgadas nuevas Constituciones: la de 1945, que en realidad puede considerarse como una reforma más o menos substancial a la de 1936, y la de 1947, que representó un cambio profundo, formal e intrínseco, en el ordenamiento fundamental de la Nación venezolana.

Hoy rige esencialmente la Carta política de 1945, con las reformas progresistas de la de 1947 según el Acta Constitutiva del Gobierno Provisional: sistema complejo que implica la vigencia simultánea, una en mayor y otra en menor grado, de dos Constituciones.

Esta nueva edición tiene en cuenta los cambios operados en el régimen constitucional del país, así como también los ocurridos en la legislación ordinaria; y, en consecuencia, se han hecho ahora las adaptaciones y correcciones necesarias para ponerla al día. Sin embargo, cuando en el texto se usa la expresión Constitución vigente u otra semejante, se refiere a la de 1945.

Que la República restablezca plenamente y a la mayor brevedad su vida constitucional es el vivo anhelo del autor al hacer la segunda edición de su Derecho Constitucional, *que ha tomado a su cargo la Librería Selecta de la ciudad universitaria de Mérida de Venezuela, siempre dispuesta a difundir la literatura jurídica del país.*

Caracas, febrero de 1952.

Capítulo I

NOCIONES GENERALES

Características de las Constituciones venezolanas

Un doble movimiento revolucionario en el siglo XVIII tuvo lugar en Europa y en América: en aquel continente dicho movimiento se proyectaba contra las Monarquías absolutas de Derecho divino y contra lo que en ellas quedaba de feudal; en América se encaminaba hacia la independencia política de las trece colonias que ocupaban el Oriente del vasto continente. En el orden filosófico-político, las reacciones contra el *antiguo régimen* y la revolución por la autonomía produjeron un tipo moderno de Constitución, desconocido hasta entonces: es lo que técnicamente se llama una Constitución rígida. Venezuela, así como las restantes colonias españolas emancipadas en el siglo XIX, adoptó desde entonces una organización análoga en su estructura suprema; por manera que podríamos aplicar entre nosotros el pensamiento de un ex-Presidente de los Estados Unidos: "Si en Inglaterra la palabra Constitución se usa para designar un sistema gubernamental u organización por medio de Cartas, como la Carta Magna, las leyes generales del Parlamento y un conjunto de usos y costumbres legales desde hace mucho establecidos, en nuestro país, por el contrario, la palabra Constitución implica un documento escrito" (1).

En el proceso de nuestra vida política, como se expondrá más adelante, el pensamiento de los constitucionalistas del Norte ha inspirado gran parte de nuestra organización. Su federalismo, su indudable prosperidad, su acierto en la resolución de los problemas, han deslumbrado a nuestros grandes teóricos, por lo que evidentemente la filosofía racionalista en boga durante el siglo XVIII ha sido asimismo la inspiradora de nuestro Estatuto Fundamental.

(1) Harrison, Benjamín: *Vida Constitucional de los Estados Unidos*. Trad. española.

La Nación venezolana. — El "uti possidetis" de 1810

Los orígenes del Estado venezolano datan de la creación de la Capitanía General de Venezuela en 1777. Por manera que los límites del país se precisan en el *uti possidetis* de 1810. Es, pues, concretamente, en el orden jurídico aquel hecho capital de nuestra historia política el que determina la jurisdicción de la soberanía de la República.

Dos calificativos se dan a la locución *uti possidetis: de jure* y *de facto.* La primera da a entender los límites potenciales hasta los cuales llegaba determinada organización colonial; la segunda, los límites efectivos hasta los cuales se extendía la jurisdicción real de una organización dada. La tesis del *uti possidetis de facto* ha tenido una amplia aplicación en el Brasil, tal vez por la circunstancia misma de sus orígenes históricos (2). En Venezuela, las Constituciones han usado esta locución: "El territorio de Venezuela comprende todo lo que antes de la transformación política de 1810 se denominaba Capitanía General de Venezuela". (Art. 5.º, de la Carta de 1830, 3.º, de 1857, 2.º, de 1945.)

Una vieja discusión ha surgido asimismo entre los tratadistas de Derecho Público sobre las nociones de Nación y Estado. De la identificación hasta la separación hay una gama de teorías. En nuestra Constitución estos conceptos son sinónimos: la Nación venezolana es la reunión de todos los venezolanos en un pacto de organización política, decía el artículo 1.º, de la Constitución de 1830; la Nación venezolana es y será siembre libre e independiente y no consentirá ser el patrimonio de una persona, decía el artículo 1.º de las Constituciones de 1857 y 1858. En las últimas Cartas este concepto es más claro: "La Nación venezolana es la reunión de todos los venezolanos en un pacto de organización política con el nombre de Estados Unidos de Venezuela". La Nación es, pues, el Estado.

Como observa Antokoletz, "la revolución francesa proclamó la soberanía del *pueblo,* pero sólo llamó así al conjunto de los ciudadanos franceses, no a todos los habitantes. La Declaración de 1789 estableció una

(2) Hay que observar que las colonias lusitanas en América conforme al Tratado de Tordesillas que sustituyó la Línea Alejandrina sólo comprendían una franja litoral angosta. Son los colonizadores (entre ellos los audaces *bandeirantes*) los que ampliaron al interior la extensión territorial. España reconoció más tarde, por Tratados solemnes, la situación que se había creado *de facto.*

diferencia entre el hombre y el ciudadano, y la Constitución de 3 de septiembre de 1791 insistió en que el soberano es "la universalidad de los ciudadanos franceses". Las Constituciones americanas asimilan con raras excepciones la Nación al Pueblo. Se menciona también al Pueblo en algunas Constituciones republicanas de la postguerra. La de Rusia (1918) sólo consideró como pueblo a los obreros, soldados y campesinos... (3).

Desde la Constitución de 1830, la Nación venezolana no comprende la totalidad de los habitantes, sino sólo a los venezolanos. No parece existir distinción entre Nación, Estado y Pueblo.

Técnicamente, en verdad, estos conceptos no son sinónimos. En efecto, el Estado es una noción jurídica, es la personalidad de la Nación; y ésta y el pueblo son los principales elementos materiales del Estado.

La asimilación que, sin embargo, hacen varias Constituciones, tiene su origen en la concepción de los primeros tiempos del constitucionalismo que equiparó la idea feudal del territorio a la del pueblo, fuente primaria del Poder.

(3) Antokoletz, D.: *Derecho Público, Constitucional y Administrativo.*

Capítulo II

FORMAS DEL ESTADO VENEZOLANO

Centralismo y federalismo

Conceptos generales

Hay un hecho geográfico de digna observación en la América del Sur: los grandes países de llanuras, Venezuela, Brasil y Argentina, se han organizado asimismo bajo la forma federal; y en nuestro país la lucha entre federalismo y centralismo ha sido en el campo de las ideas, en el terreno de las guerras civiles y en la orientación general de nuestra política, inquietante, abrumadora, en ocasiones trágica y siempre inútil. En la contienda, los dos bandos se han perfilado desde los albores de la República, y acaso tenga su fuente en nuestra geografía y en nuestra tradición (4).

Nuestros primeros estadistas, en el año de 1811, cuando se elaboró la primera Constitución, adoptaron el sistema federal; después de un largo debate en la Constituyente de Valencia, optaron por una forma centro-federal, centro-federalismo que amplió un tanto más la Constitución de 1858 y que encontró su máxima expresión en la Carta de 1864.

En pro del federalismo se ha sostenido que es la forma de gobierno más perfecta; que está más en armonía con la índole del país; que responde mejor a las condiciones sociales, geográficas y económicas de la Nación, y hasta se ha llegado a sostener que por medio del federalismo se corregirían nuestros grandes males y se salvará la República. El mismo Libertador elogiaba el sistema federalista; pero estimaba que era una forma de gobierno demasiado perfecta para nosotros. Su pensamiento de un gobierno centralizado y fuerte fué constante, e inspiró sus proyectos constitucionales de Angostura y de Bolivia. Para el Libertador, una de

(4) Vallenilla Lanz, Laureano: *Disgregación e Integración.* — *Cesarismo Democrático.*

las causas de la pérdida de la primera República fué su forma de gobierno federal (5).

Nuestro eminente Fermín Toro resume en sus Discursos en la Constituyente de Valencia en 1858, los conceptos sobre federalismo y centralismo: "El federalismo es, sin dudas, la más perfecta hasta hoy de las instituciones políticas. Supone más capacidad, más conocimientos, más moralidad. La libertad es una noción altísima; difícilmente la alcanza la filosofía, y los pueblos para realizarla han tenido que pasar por una larga serie de experiencias. Sin duda ninguna el poder federal es el que realiza más plenamente la libertad política; pero tenemos razón también para no admitirlo en toda su plenitud".

El orador hace luego un análisis de nuestros elementos: escasa población, inmensa extensión territorial, corrupción de nuestras costumbres, dificultad de encontrar elementos capacitados y suficientes para las funciones legislativas, y luego concluye: "es imposible aceptar con estos elementos el federalismo puro. El federalismo supone inteligencia, moralidad, independencia y buena voluntad, y mucho patriotismo en la mayor parte" (6).

Provincias y Estados

La Constitución del año 11 estableció, pues, el sistema federal, si bien se denomina en su propio texto Confederación. Incluía las Provincias que habían concurrido al Congreso y manifestaba luego "que libres de la opresión que sufren las Provincias de Coro, Maracaibo y Guayana puedan y quieran unirse a la Confederación serán admitidas a ella..." (Cap. 5.°, Sec. 3.ª). Por la Constitución Centro-Federal de 1830, Venezuela incluía las Provincias de Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Maracaibo, Mérida, Barinas, Apure y Guayana. Como por la atribución 23, artículo 87 de dicha Constitución era facultad de las Cámaras dividir el territorio y determinar lo conveniente para su mejor administración, creando o suprimiendo provincias, para el año de 1857, fecha en que se deroga la Constitución del año 30, las expresadas Provincias habían sido elevadas, por creaciones sucesivas, al número de 20 por la Ley de División Territorial de 1856, con los siguientes nombres: Apure, Aragua, Barqui-

(5) Manifiesto de Cartagena. — Carta de Jamaica.
(6) Discursos en la Constituyente de Valencia, 1858.

-imeto, Barcelona, Barinas, Caracas, Cumaná, Carabobo, Cojedes, Coro, Guárico, Guayana, Margarita, Maturín, Mérida, Maracaibo, Portuguesa, Trujillo, Táchira y Yaracuy (7); conservadas en la Constitución de 1858 y convertidas en Estados soberanos por la Constitución de 1864. Así permanecieron también en la Carta de 1874 para convertirse en nueve grandes Entidades por la Constitución de 1881, con los siguientes nombres: Estado de Oriente, compuesto de Barcelona, Cumaná y Maturín; Estado Guzmán Blanco, compuesto de Bolívar, Guzmán Blanco, Guárico y Nueva Esparta: Estado de Carabobo, compuesto de Carabobo y Nirgua; Estado Sur de Occidente, compuesto de Cojedes, Portuguesa y Zamora; Estado Norte de Occidente, compuesto de Barquisimeto y Yaracuy, menos el Departamento Nirgua; Estado de los Andes, compuesto de Guzmán, Trujillo y Táchira; Estado de Bolívar, compuesto de Guayana y Apure; Estado Zulia, y Estado Falcón. (Art. 1.º)

El Presidente de la República, para la fecha Antonio Guzmán Blanco, proponía la creación de ocho agrupaciones, que al fin fueron convertidas en nueve por las resistencias que opusieron los Estados de Maracaibo y Coro. Guzmán afirmaba que los pequeños Estados de la Federación fueron siempre concesiones a los caudillos; que fusionados en grandes grupos, cada uno sería un poder por su población, por sus productos, por sus consumos, por su riqueza, y servirían de contrapeso al gobierno federal (8).

"Ese equilibrio — continúa el Presidente — que busco para las grandes entidades autonómicas entre sí en torno de la entidad federal de que cada Estado será una parte, y en que juntos van a formar el gobierno ejecutivo, hará práctica y pacífica la federación, con toda la autoridad y la fuerza para el bien social sin ningún elemento, ni poder para la usurpación ni sus funestas consecuencias.

"Pedida por los veinte Estados la reforma, de acuerdo con el pensamiento acogido por el Congreso de Plenipotenciarios, y conforme al Proyecto que elaborasteis el año pasado (se dirige al Congreso) y con las supresiones, modificaciones y agregaciones que creí deber recomendar a las Legislaturas de los Estados como autor principal y más que nadie responsable ante mis conciudadanos, la posteridad y la historia de los resultados de la nueva Constitución, os toca sancionarla para su promulgación y consiguiente cumplimiento, con tanta mayor patriótica tranquilidad de

(7) Más bien 21, pero más tarde se eliminó la de Amazonas, que nunca llegó a constituirse.
(8) Mensaje a las Legislaturas de los Estados, 1880 (Archivo del Congreso).

conciencia cuanto que la reforma ha pasado por cuatro procesos de largo estudio y profunda meditación nacionales y al través de una constante discusión, tan libre como detenida y abundante durante dos años hasta que en el último ha sido formulada y propuesta por cada una de las veinte entidades autonómicas de la Unión, sin que nadie pueda acusarme de que yo haya ingerido mi autoridad de modo alguno sobre la opinión, ni sobre los cuerpos legales que se han pronunciado y la solicitan."

Guzmán dice ingenuamente, con pretensiones proféticas: "Este sistema, inaugurado que sea, no sólo estará calcado en la más pura doctrina republicana federal, sino que prácticamente resolverá todas las grandes dificultades que hasta ahora ha producido la inestabilidad de la vida social y política de Venezuela" (9).

Las nueve grandes agrupaciones permanecieron así durante la vigencia de las Constituciones de 1891 y 1893, aunque con algunos cambios de nombres, y reasumieron su forma primitiva a partir de la Constitución de 1901 hasta el año 1904 (10), en que se unificaron en trece Estados, para volver a los veinte primitivos por la Constitución de 1909. Las variaciones ulteriores han sido sólo de nombres en algunos de los Estados. Hoy se denominan con los nombres de Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia.

Sin embargo, los Estados conservan la facultad de unirse dos o más para formar uno solo cumpliendo en cada caso los requisitos que han pautado las diversas Constituciones (Arts. 4 de la Constitución de 1901; 6 de 1909; 20 de 1914; 25 de 1925...; 25 de la vigente).

Yo creo que una técnica administrativa que fragmente el territorio por regiones geográficas; que tenga en cuenta las características peculiares y económicas de cada zona, y que en definitiva divida el territorio en menor número de entidades, sería más conveniente, por lo menos hasta que la Nación disponga de una población más numerosa. Baste observar los gastos que significa sostener no menos de cuatrocientos legisladores provinciales; cientos de concejales; numerosos presidentes, secretarios, tesoreros; baste considerar que hay Estados cuyas capitales son modestísimas aldeas y exiguos sus recursos propios, para comprender como es de irra-

(9) Guzmán Blanco: Mensaje al Cuerpo Legislativo, 1881 (Archivo del Congreso).

(10) Esta Constitución presenta además la particularidad de ser la única que ha considerado dividido primariamente el territorio nacional en Distritos y Territorios (Art. 2.º). Bajo esta Constitución, los Estados se denominaron así: Aragua, Bermúdez, Bolívar, Carabobo, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Táchira, Trujillo, Zamora y Zulia (Art. 3.º).

cional y absurda nuestra actual división territorial. Vale la pena repetir aquí, por lo demás, una expresión de Fermín Toro: "¡Quinientos legisladores! Venezuela no tiene tantos hombres hábiles" (11).

Distrito Federal, Territorios y Dependencias Federales

El Distrito Federal fué creado después del triunfo de la revolución federal. Se segregaron del Estado Caracas varias porciones para erigirlo, y se le dividió en tres Departamentos: Libertador, Vargas y Aguado. La tendencia de los federalistas en aquella ocasión fué también la de seguir el ejemplo de los constitucionalistas del Norte (12).

Por el artículo 5.º de la Constitución de 1904, el Distrito Federal se componía de los Departamentos Libertador, Vargas, Guaicaipuro y Sucre y la isla de Margarita. Su organización actual comprende sólo dos Departamentos: Libertador y Vargas (Art. 6.º de la Constitución vigente).

Las Constituciones del 30 al 58 dividieron el territorio de la Nación en Provincias, Cantones y Parroquias (Arts. 5.º y 3.º). Los territorios federales han surgido, pues, asimismo como consecuencia de la organización federativa de la República, y su número ha variado mucho: conforme a la Constitución de 1864, fueron dos: Amazonas, capital San Fernando de Atabapo y Goajira, capital Sinamaica. Esta organización permaneció durante la vigencia de las Cartas de 1874 y 1881. Usando del poder dictatorial de que estaba investido, Guzmán Blanco creó, por decreto de 3 de septiembre de 1881 el territorio Yuruari, capital Guasipati; el 9 de febrero de 1882, el territorio El Caura y el 18 de agosto de 1883, el territorio Armisticio. Por la Constitución de 1893 se redujeron de nuevo los territorios a dos: Amazonas y Colón, este último comprendía las islas venezolanas del Mar Caribe. Los demás territorios se reincorporaron a sus respectivos Estados. La Constitución de 1901 elevó a cuatro el número de territorios, con los nombres de Yuruari, Colón, Amazonas y Delta-Amacuro, los que podrían reincorporarse al Estado de que formaron parte o constituirse en nuevos Estados (Art. 6.º, inciso 9). La Constitución de 1904 elevó a cinco el número de territorios: Amazonas, Cristóbal Colón, Colón, Delta-Amacuro y Yuruari, los que serían organizados por leyes especiales (Art. 6.º); para ser reducidos de nuevo a dos por la Constitución de 1909:

(11) Toro, Fermín: Op. cit.
(12) V. Decreto del mariscal Juan Crisóstomo Falcón de 9 de marzo de 1 64.

Amazonas y Delta-Amacuro. Las Constituciones posteriores han mantenido este número.

La división territorial conocida con el nombre de Dependencias Federales, data propiamente de la Constitución de 1925, y comprenden las islas venezolanas del Mar Caribe, excepto, en ocasiones, la isla de Margarita sola (Art. 10 de 1925) o las islas de Margarita y Coche, como en la Constitución vigente, o las de Margarita, Coche y Cubagua, como en la Consti-tución de 1947 (Art. 9). Como se ha observado, estas islas fueron en otras épocas territorios federales; se declara que al tener más población pueden adquirir dicha categoría administrativa.

Sendas leyes orgánicas para los territorios, organizan las funciones administrativas. Últimamente se ha dictado también una Ley Orgánica de las Dependencias Federales (18 de julio de 1938).

El federalismo y nuestro federalismo

La fuente de inspiración de nuestros federalistas fue la Constitución y la teoría de los Estados Unidos de Norteamérica. La Carta de 1864 reproduce casi exactamente la técnica y los principios de aquélla. Guzmán Blanco ha hecho un elogio de la expresada Carta venezolana, digno de ser reproducido: "La Constitución de 1864 es la misma que perfeccionamos y ratificamos hoy (alude a la Constitución de 1874) y ella es el credo popular de Venezuela. Decrétala el pueblo después de una guerra de cinco años, insólita en los anales de la República; decrétala como fruto de su aprendizaje en las épocas de civismo, y como fruto del mayor heroísmo y de la mayor constancia, en las de la guerra; lo cual prueba que este Libro consigna las convicciones de todos los venezolanos. Después de decretada, no solamente ha obtenido la ratificación de todos los poderes públicos, sino que ha recibido la aclamación de todos los partidos: sus adversarios tuvieron que proclamarla en el 68 para poder adueñarse de la autoridad pública, y fué la bandera que para derrocarlos enarboló la revolución del 70. Es un Libro verdaderamente sagrado. Merece toda esa popularidad, porque consagra todas las verdades de la ciencia política moderna. Estúdiesele, que mientras más se le aprenda se le encontrará más sabio en todas las combinaciones de la libertad y el orden, que producen el milagroso equilibrio de la República" (13).

(13) Discurso pronunciado en 27 de mayo de 1874, en la oportunidad de la promulgación de la Constitución del mismo año.

Esa Constitución verdaderamente plantea y consigna los principios esenciales del federalismo, que podrían resumirse así:

a) Sólo las entidades políticas que concurren a la formación del poder federal, son las únicas autónomas en su origen.

b) El poder federal está constituído por las delegaciones que han hecho esas entidades; principio del cual se derivan las siguientes conclusiones: las atribuciones delegadas son de carácter taxativo; los Estados conservan por tanto en toda su plenitud la soberanía no delegada; en la duda de si una atribución corresponde a uno u otro poder, debe estarse por el principio de la facultad retenida, y

c) Las atribuciones delegadas deben ser exclusivamente las que respondan al interés común de las provincias, y por tanto éstas deben conservar la mayor suma de poder (14).

Baste decir aquí, en general — observa Harrison —, que los poderes del gobierno nacional abrazan todas aquellas cosas necesarias para conservar la dignidad y seguridad de la Nación; todos los asuntos que afectan nuestras relaciones con otros países, ya sean de un carácter comercial o diplomático; todo lo que se refiere al comercio entre los Estados y las controversias entre ellos; la defensa pública; las tierras nacionales; las tribus de los indios; la naturalización de los extranjeros; el servicio postal; los derechos de propiedad literaria o artística y las patentes; la acuñación de moneda; la adopción de un sistema de pesas y medidas, y la facultad de imponer y recaudar contribuciones para objetos determinados de utilidad general.

Ya se verá — continúa el mismo expositor — que una larga lista de poderes quedó reservada a los Estados. En general, esa lista abraza todos aquellos asuntos que se refieren al gobierno y autoridad locales. La dirección local de los asuntos locales es tan esencial como la dirección nacional de los asuntos nacionales. La enmienda décima de la Constitución dice: "Las facultades no delegadas a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas por ella a los Estados, están reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo". Se ha dicho ya de un modo general cuáles son las facultades delegadas a los Estados Unidos. Las facultades por ella prohibidas a los Estados son: que ningún Estado debe celebrar tratados, alianzas o confederaciones, u otorgar patentes de corso, acuñar moneda,

(14) Zavalía, Clodomiro: *La Teoría y la Práctica del Federalismo en la República Argentina.*

emitir papel moneda, ni hacer algo que no sea moneda de oro o plata tenga aceptación legal en pago de deudas; ni dar leyes de proscripción o con efecto retroactivo o modificando las obligaciones derivadas de los contratos; ni conceder títulos de nobleza; ni, sin consentimiento del Congreso, establecer un impuesto sobre importaciones o exportaciones, excepto el caso en que sea necesario para ejecutar las leyes sobre inspección o derechos de tonelaje, ni mantener tropas o buques de guerra en tiempos de paz; ni celebrar convenios o pactos con otro Estado o con una Nación extranjera; ni emprender la guerra, a menos de ser invadidos o verse en peligro inminente de invasión; ni pueden los Estados instituir esclavitud; reducir los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni privar a una persona de su vida, su libertad o propiedad sin un proceso legal; o negar a alguna persona la protección igual de las leyes dentro de su jurisdicción; ni asumir o pagar cualquier deuda contraída para ayuda de insurrecciones o rebeliones contra los Estados Unidos o cualquiera demanda por la pérdida o la emancipación de esclavos; ni disminuir el derecho de votar por razones de raza, color o previa condición de esclavitud (14 bis).

De acuerdo con la Constitución de 1864, las materias delegadas al poder federal son en realidad tan poco numerosas, que parecen insuficientes, aun dentro del más estricto régimen federal. Estas materias son unas expresas y otras surgen muy lógicamente del contexto de las mismas disposiciones constitucionales, y se pueden deducir de las siguientes restricciones taxativas: Los Estados convienen en organizarse conforme a los principios del régimen federal; en ceder una porción del territorio para la creación del Distrito Federal y en dejar al gobierno federal la libre administración de los Territorios Federales. En materia política general, los Estados se obligaban: a hacer respetar la Constitución y las leyes nacionales; a establecer un régimen de sufragio directo y secreto; a tener una sola legislación sustantiva, penal y civil uniforme y someter sus conflictos a la decisión de la Alta Corte o de las Cámaras Nacionales. Las mayores restricciones se referían a lo económico: los Estados no podían gravar la navegación de los ríos que no hubieran requerido trabajos especiales; no podían establecer impuestos sobre los productos gravados con impuestos nacionales, antes de ofrecerse al consumo, ni los productos de tránsito para otro Estado; no podían establecer aduanas, ni prohibir

(14 bis) Harrison, Benjamín: Op. cit.

el consumo de los productos de los otros Estados, ni gravarlos con impuestos diferenciales. Por lo demás, los Estados podían administrar libremente sus productos, sólo que aquéllos que no tuvieran minas tenían el derecho de recibir trimestralmente de las rentas nacionales veinte mil pesos. En materia militar los Estados se obligan a dar un contingente para el ejército, y no aliarse con otra Nación, ni a separarse de Venezuela. Las limitaciones de carácter judicial se referían sólo a permitir la extradición; pues en materia de justicia, la administrada por sus tribunales no estaba sometida ni al examen, ni al control de ninguna otra jurisdicción. La irretroactividad de las leyes era principio cardinal, salvo en materia penal cuando la ley imponía un pena menor. Los Estados debían respetar las obras nacionales, y no debían imponer deberes a los empleados nacionales. (Art. 13.)

La Constitución norteamericana no había llegado a tanto, y tal vez en muchos aspectos restringió más la autonomía de los Estados, como puede notarse de un análisis comparativo.

En el desarrollo evolutivo de nuestro Derecho constitucional (15), la restricción de la autonomía de los Estados se ha ido operando lenta, pero seguramente, y en la Constitución actual, de dicho régimen, apenas resta una sombra. Las Constituciones centralistas del 30 y del 58 fueron más amplias en autonomía provincial que las venezolanas a partir de la Carta de 1904. En los últimos tiempos, los restos del federalismo se han ido borrando cada día más, hasta el límite de que los Estados han delegado al Poder Federal la facultad de nombrar el Poder Ejecutivo de los mismos y la Justicia ha pasado a ser un servicio público nacional (16).

Nuestro federalismo se encuentra, pues, profundamente deformado. ¿Cuáles son las causas de esa deformación? En nuestra vida las leyes no son generalmente la expresión de la realidad; concepto éste aplicable aun a los tiempos de la colonia. Un eminente historiador norteamericano ha dicho con admirable exactitud: "El estudio de las leyes e instituciones hispano-americanas peca de incompleto, y por tanto de expuesto a erróneas apreciaciones; porque la marcha efectiva de los sucesos constituye en gran parte una historia de infracciones, de fraudes contra la ley y de excepciones autorizadas" (17).

(15) V. Infra: *Poder Legislativo.*

(16) Parece que el federalismo ha sufrido una igual deformación en el Brasil y en la Argentina.

(17) Kirpatrick, A.: "Los Dominios Españoles en América" en *Historia del Mundo en la Edad Moderna.* Vol. XXIII.

Pero independientemente de este postulado general, que por demasiado amplio explica poco, hay que buscar la raíz de nuestra deformación federalista en otras razones más profundas.

En Europa y en Norteamérica, la evolución hacia el Estado Federal ha sido opuesta a la seguida en nuestro país; allá se partió de la confederación, es decir, de un lazo de unión menos estrecho que el federal; aquí de un nexo de unión más rígido, o sea el centralismo. Suiza y Estados Unidos son ejemplos patentes. En el orden histórico nuestro federalismo tiene algo de ficticio y de anormal.

Por otra parte, en Venezuela no existieron legislaciones diversas, sino una unidad legislativa desde la colonia y durante todo el período de la República central. En Estados Unidos supervivieron legislaciones distintas; gentes y costumbres también distintas, que conducían a una especie de separación lógica. Nuestro federalismo no ha tenido una base legal explicable.

La mayoría de las Provincias no disponían ni de población, ni de riquezas suficientes como para procurarse una autonomía que les permitiera sufragar los gastos de su administración y garantizar a sus habitantes un cierto régimen propio de vida. La guerra federal asoló el país; yo diría que ella fué la antítesis del federalismo.

Las Provincias no han dispuesto en general de centros de cultura, ni a menudo de hombres capaces para las funciones del gobierno. Los más emigran a la capital, centro nervioso del país, y sin duda de condiciones más amplias y generosas para las grandes tareas.

Habría que concluir, pues, que ni históricamente, ni economica, ni cultural, ni socialmente, el federalismo venezolano ha tenido razón de existir, y puede considerarse solamente como una "construcción mental".

En nuestro país sería explicable el localismo; el federalismo es una forma de gobierno que supone un conjunto de elementos de que no parecemos disponer.

Una federación de Estados sin otra autonomía que la establecida en las leyes, pero sin verdadera autonomía real, es explicable sólo en los constructores de "Repúblicas aéreas" de que hablaba el Libertador, o de ingenuos que anteponen la teoría a la realidad de los hechos; pero inexplicable en los auténticos constructores que saben sanamente que el Derecho tiene sobre todo profundos e indestructibles fundamentos biológicos.

Capítulo III

EL PODER MUNICIPAL

En América, la más amplia categoría de atribuciones que se dió a los Municipios fué la contenida en las Ordenanzas de Cáceres para los Cabildos cubanos, y debida a la actividad del Oidor de la Audiencia de Santo Domingo, cuyo es el nombre que llevan. A más de reconocérseles en ellas numerosas facultades en el gobierno de las ciudades, incluían también privilegios para sus habitantes, como la inviolabilidad del domicilio, derecho de sufragio, amén de otras disposiciones. Pues bien, los Cabildos venezolanos, y particularmente el de Caracas, gozaron de atribuciones extraordinarias también y llegó a competirles el derecho de gobernar cada uno en su jurisdicción durante las vacantes de los Gobernadores, y el de Caracas, después, el de gobernar toda la Provincia cuando ocurrieren las expresadas vacantes.

Posteriormente se calcó la organización municipal de la República en la colonial. La Constitución de 1811 reconoce en muchos pasajes de su articulado la existencia y prerrogativas de los Municipios, a los cuales compete la convocatoria de las Asambleas electorales. Es evidente que los poderes de los Municipios quedaron explícita e implícitamente sancionados en esta Carta fundamental con los privilegios de la época de la colonia.

El artículo 179 de la Constitución de 1830 prescribió: "Se establecerán Concejos Municipales en las cabeceras de Cantón, cuyas atribuciones, duración y forma de elección designará la ley; y la diputación provincial, el número de sus miembros."

La Constitución de 1857 creó un título con el nombre de "Poder Municipal". Los artículos 85 al 87 fijan la elección y atribuciones de los Concejos Municipales, organismos éstos que son expresamente los llamados a ejercer la autonomía de los Cantones. Dicho régimen se limita a lo económico y administrativo.

La Constitución de 1858 dice que el Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones. (Art. 122.)

En las Constituciones dictadas desde 1864 hasta la vigente se ha reconocido la autonomía municipal en todo lo referente al régimen económico y administrativo; pero dicha autonomía ha estado sometida al mismo proceso centralizador que ha sufrido el país. La jurisprudencia evoluciona hacia la restricción cada día mayor del órgano deliberante de la Municipalidad (18).

En la Constitución de 1947, a fin de dejar claramente señaladas las atribuciones de los Municipios, se creó un título con el nombre Del Poder Municipal, como en la Constitución de 1857; y en razón de que nuestras Municipalidades comprenden varios municipios agrupados en una entidad distrital, se les dió el nombre de Distritos Municipales. (Arts. 109 a 118 y 2.º aparte único.)

---

(18) De una lectura de los fallos del Alto Tribunal de la República se observan al respecto variaciones trascendentes. La decisión de 17 de febrero de 1897, M. de 1898 declara "que la Constitución del Estado Zamora al constituir a los Jefes Civiles del Distrito en ejecutores de las órdenes de los Concejos Municipales, cuando al mismo tiempo son órganos y agentes propios del poder político del Estado, si bien no vulnera en su letra la base 2.ª del artículo 13 (Constitución de 1893) colide con ella en su esencia y en el hecho, de modo que ese doble carácter de los Jefes Civiles del Distrito como agentes del poder político del Estado y del Poder Municipal no se conforma bien con la autonomía del Municipio". (En igual sentido sentencia de 9 de junio de 1897, M. de 1898.) Hoy. esto no sería posible. En fallos más recientes, la Corte ha dicho que dicha autonomía "es muy relativa", en el sentido de que aun en el caso de las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas debe guardarse muy bien el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal, no debiendo sus actos tener trascendencia nacional, sino local (2 de diciembre de 1937, M. de 1938). Aun en la formación de los Presupuestos municipales, la Corte sólo rec Concejos Municipales un poder de aprobación de los mismos, más bien que de deliberación (Sentencia de 14 de agosto de 1940, M. de 1941). El Poder Municipal del Distrito Federal está sumamente limitado por la Ley orgánica respectiva.

Capítulo IV

EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL

Un Poder descentralizado presupone una amplia autonomía local. Tal ocurrió en nuestra país durante la organización dada en los años de 1811 y 1864. En general, se puede decir que la casi totalidad de los ingresos nacionales estuvo constituída por los derechos de aduanas. Estos derechos eran de importación y de exportación. Un Decreto de 30 de noviembre de 1866 especificó una vez más los derechos de exportación sobre las producciones y manufacturas nacionales. En ocasiones, los derechos de aduanas se recargaban con gravámenes adicionales, como los establecidos por el Decreto de 6 de noviembre de 1867. Empréstitos contratados en el extranjero suplían las deficiencias del Tesoro. Los Presupuestos de gastos eran mediocres.

Las minas, salinas, bosques, etc., estaban bajo la administración de los gobiernos locales. La Constitución de 1881 ya había despojado a los Estados de la administración de sus minas, salinas y tierras baldías. La Constitución de 1901 estableció como única renta propia de los Estados: *a)* lo que produzca en todas las Aduanas de la República la contribución conocida con el nombre de impuesto territorial o de tránsito; *b)* el total de lo producido por minas, salinas y tierras baldías; renta ésta que se distribuiría entre todos los Estados proporcionalmente a su población; *c)* el producto del papel sellado, de acuerdo con sus respectivas leyes, y *d)* los impuestos de los otros productos naturales de los Estados, no provenientes de terrenos baldíos. (Art. 6.º, inciso 28.)

La Constitución de 1904 agregó además la cuota parte de la renta de tabaco y de aguardiente que les señala la ley, y la cual sería distribuída proporcionalmente en razón de la producción y consumo de los Estados. (Art. 7.º, inciso 27.) La de 1909 suprimió la cuota del tabaco y mantuvo la del aguardiente. (Art. 12, inciso 27.) Este régimen se conservó durante la vigencia de las Cartas de 1914 y 1922.

En compensación de las rentas provenientes de minas, salinas y tierras baldías e impuesto territorial, la Carta de 1925 fijó una suma global de

diez millones de bolívares para repartir entre los Estados, a lo que dió el nombre de Situado Constitucional, y declaró que pasados tres años de estar en vigencia esta Constitución el Situado de los Estados lo formaría anualmente una suma equivalente al doce por ciento del total de ingresos nacionales por rentas; mantuvo el impuesto del papel sellado y el impuesto de consumos, con varias restricciones. La Constitución de 1928 llevó efectivamente al doce por ciento el Situado Constitucional, y la Carta vigente lo ha elevado al veinte por ciento. (Art. 17) (19).

Bajo la Constitución de 1947 se elevó el Situado a un veinticinco por ciento del total de ingresos por rentas, y la distribución sería hecha así: treinta por ciento por partes iguales entre los Estados, Territorios Federales y Distrito Federal y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada Entidad. También se dispuso que un veinte por ciento de lo que corresponde a cada Entidad sería distribuído entre los Distritos en la forma establecida antes. (Art. 238.)

A más de ese régimen fiscal y económico nacional y estatal, existe también un régimen municipal. Los ingresos están constituídos por las patentes sobre establecimientos comerciales, derechos de frente, patentes sobre vehículos y en general los impuestos llamados de *consumo*. Se entiende por consumo — ha dicho la Corte — la destrucción del objeto por el uso, o por la desaparición de su forma en la aplicación industrial a la creación de otro producto, y de consiguiente no pueden recaer las contribuciones de los Estados en un objeto dado, sino en aquella sola operación que los ofrece a la destrucción por el uso o por la desaparición de su forma en la producción de otro u otros objetos. Así se ve que los géneros empleados en el vestido se destruyen por el uso y que el algodón y la lana aplicados a la manufactura desaparecen en su forma primitiva y reaparecen bajo otra distinta, en los productos que con ellos se fabrican (20).

(19) Una Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 13 de julio de 1937, M. de 1938, ha preceptuado que los Estados pueden disponer del Situado de la manera que lo estimen pertinente: pero que la proporción en la distribución del mismo debe hacerse teniendo en cuenta el elemento población.

(20) Sentencia de 9 de septiembre de 1873, M. de 1870-75. El concepto de *consumo* ha sido objeto de múltiples debates. Los Estados y Municipios han tratado de disimular la noción de consumo de modos diversos. En ocasiones el gravamen viene a recaer en realidad sobre la exportación o la importación o el tránsito. |Son interesantes, además del citado, los fallos del Alto Tribunal de 8 de enero de 1874, M. de 1870-75; 13 de agosto de 1879, M. de 1880; 19 de noviembre de 1881, M. de 18 2; 22 de diciembre de 1891, M. de 1892; 26 de mayo y 6 de septiembre de 1894, M. de 1895; 6 de noviembre de 1895, M. de 1896; 23 de junio de 1896, M. de 1897; 16 de diciembre de 1908, M. de 1909; 7 de diciembre de 1910, M. de 1911; 10 de marzo de 1916, M. de 1917; 5 de octubre de 1917, M. de 1918; 10 de diciembre de 1919, M. de 1920; 22 de mayo de 1924, M. de 1925; 9 de junio de 1926, M. de 1927; 25 de marzo de 1930, M. de 1931; 22 de julio de 1937, M. de 1938 (este último con definiciones y doctrina sobre el particular) y 23 de marzo de 1939, M. de 1940.

Un amplio estudio puede verse en mi obra *Fundamentos Constitucionales del Sistema Rentístico Venezolano*. Milano, 1950.

Capítulo V

LA NACIONALIDAD. VENEZOLANOS Y EXTRANJEROS

La nacionalidad es el vínculo que une a un individuo a determinado país. La esencia de la nacionalidad ha sido sumamente discutida en Derecho; algunos la han considerado de naturaleza contractual, "pero a lo menos en su origen, la nacionalidad es impuesta por la ley".

En Venezuela la fuente de la nacionalidad se ha encontrado en un doble ordenamiento: en la Constitución Nacional y en el Código Civil. Una sentencia de la Corte Federal y de Casación ha decidido que al legislador ordinario le está vedado ampliar los preceptos constitucionales sobre la materia. "En toda América — dice la Corte — es práctica común la de fijar en la Constitución quiénes son nacionales y cómo se adquiere y se pierde la nacionalidad, con lo cual dan a la materia el carácter de reglas de orden público internacional, carácter éste que le atribuye de modo terminante el Derecho Internacional privado admitido y consagrado por casi todo el continente americano" (21). El Código Civil vigente (1942) ha excluído de su preceptiva todo lo referente a la nacionalidad.

Una Ley de Naturalización reglamenta en Venezuela los procedimientos sobre el particular. (La vigente es de 29 de mayo de 1940.)

Desde los orígenes de la República, la nacionalidad se tiene por nacimiento o se adquiere por naturalización. La Constitución de 1811 no estableció quiénes eran venezolanos por nacimiento; pero lo hizo implícita e indirectamente, cuando en uno de sus artículos finales determinó las condiciones o cualidades que debían reunir los tres miembros del Poder Ejecutivo (en turno) así:

"Deben ser oriundos del continente colombiano, o si, nacidos en España o Islas Canarias, haberse encontrado en Venezuela al tiempo de la Independencia, reconociéndola y jurándola; han de haber residido en el territorio de la Unión durante los diez años que preceden la elección, a

(21) Sentencia de 25 de septiembre de 1937, M. de 1938.

menos que la ausencia fuese en servicio del Estado, o en asuntos propios con permiso del Gobierno, y deben gozar de alguna propiedad en bienes libres."

Claro está que todos los que reunían tales condiciones exigidas para el desempeño de los más altos cargos, eran considerados como ciudadanos venezolanos. Parece, pues, que los constituyentes de 1811 tuvieron por venezolanos:

I. — Todos los nacidos en el territorio de Venezuela.

II. — Los hispano-americanos con diez años de residencia en Venezuela.

III. — Los nacidos en España o en las Islas Canarias con la misma condición de diez años de residencia; pero limitados a los que se encontraban aquí en 1811 y reconocieron la Independencia, etc. Estaban excluídos los que vinieran en tiempo posterior.

En resumen, nuestra primera Constitución adoptó una combinación interesantísima del *jus soli* y del *jus domicilii*, unidos ambos a una intención política y práctica muy acentuada de confraternidad con españoles e hispano-americanos. Y nada absolutamente figuraba allí respecto del *jus sanguinis,* o nacionalidad hereditaria (o por extracción) (22).

En la misma Constitución, la naturalización se adquiría cuando los extranjeros declaraban "su intención ante una Municipalidad, de establecerse en el país; héchose inscribir en el registro civil de ella, y renunciado el derecho de ciudadano en su Patria; adquieren domicilio y residencia en el territorio del Estado por el tiempo de siete años y llenaren las demás condiciones prescritas en la Constitución" para ejercer las funciones ciudadanas (Capítulo 9.°, Disposiciones generales).

La Constitución de 1830 estableció que eran venezolanos por nacimiento: 1.° Los hombres libres que hayan nacido en el territorio de Venezuela: 2.° Los nacidos de padre o madre venezolanos en cualquier parte del territorio que componía la República de Colombia, y 3.° Los nacidos en países extranjeros de padres venezolanos ausentes en servicio o por causa de la República, o con expresa licencia de autoridad competente (Art. 10). Y lo eran por naturalización: 1.° Los no nacidos en el territorio de Venezuela que el 19 de abril de 1810 estaban domiciliados en cualquier punto de él, y habían permanecido fieles a la causa de la independencia; 2.° Los hijos de venezolano o venezolana nacidos fuera del territorio de Venezuela, no

(22) Herrera Mendoza, Dr. Lorenzo: *Datos Históricos sobre la Nacionalidad Originaria en Venezuela.*

estando los padres ausentes en servicio o por causa de la República lo serán luego de que vengan a Venezuela y manifiesten del modo que determine la ley su voluntad de domiciliarse; 3.° Los extranjeros con carta de naturaleza conforme a la ley; 4.° Los nacidos en cualquiera de las otras dos secciones que formaban la República de Colombia, que estén domiciliados o se domicilien en adelante en Venezuela, y 5.° Los extranjeros que hayan hecho servicios importantes a la causa de la independencia procediendo la correspondiente declaratoria (Art. 11).

La Constitución de 1857 consideró venezolanos por nacimiento a los nacidos en el país; a los hijos de padres venezolanos, ausentes en servicio o por causa de la República, y a los hijos de padre o madre venezolanos desde que manifiesten su voluntad de ser nacionales (Art. 8.°). Dicha Constitución remitió a una ley especial la determinación de quienes eran venezolanos por naturalización (Art. 9.°).

La Constitución de 1858 dividió a los venezolanos en tres tipos: 1.° por *nacimiento,* y eran tales, los nacidos en el territorio de Venezuela; los hijos de padre o madre venezolanos nacidos en territorio de Colombia, y los de padres venezolanos nacidos en cualquier país extranjero; 2.° por *adopción,* y se consideraban así a los nacidos en cualquiera de las otras Repúblicas hispano-americanas, sin otra condición que acreditar su origen y manifestar su voluntad de serlo, y 3.° por *naturalización,* a los extranjeros ya naturalizados y a los que obtengan carta de naturaleza conforme a la ley (Art 6.°).

La Carta de 1864 declaró que eran venezolanos: los nacidos o que nazcan en Venezuela; los hijos de madre o padre venezolanos que hayan nacido en otro territorio si vinieren a domiciliarse al país y expresaren la voluntad de serlo; los extranjeros que hayan obtenido carta de nacionalidad; los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas hispano-americanas o en las Antillas españolas siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión, y quieran serlo (Art. 6.°).

Las Constituciones de 1874, 1881 y 1891 tienen textos absolutamente iguales en esta materia.

La Constitución de 1893 dividió a los venezolanos por *nacimiento* y por *naturalización.* Lo son del primer modo: los nacidos en Venezuela; los hijos de padre o madre venezolanos por nacimiento que nazcan en el extranjero, siempre que al venir al país se domicilien en él y declaren ante la autoridad competente la voluntad de serlo, y los hijos legítimos que nacieren en el extranjero o en el mar, de padre venezolano que se en-

cuentre residiendo o viajando en ejercicio de una misión diplomática o adscrito a una Legación de la República. Lo son del segundo modo: los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos; los nacidos o que nazcan en las Repúblicas hispano-americanas o en las Antillas españolas, siempre que unos y otros hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolano y, finalmente, los extranjeros con carta de naturaleza o de ciudadanía (Art. 5.°).

La Carta de 1901 repitió estos preceptos (Art. 8.°).

La Constitución de 1904 estableció:

Son venezolanos por nacimiento: 1.° Los nacidos en Venezuela; 2.° Los hijos de padres venezolanos cualquiera que sea el lugar de su nacimiento.

Son venezolanos por naturalización: 1.° Los nacidos o que nazcan en las Repúblicas hispano-americanas, siempre que hayan adquirido domicilio en la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos; 2.° Los extranjeros que hubieren obtenido carta de naturaleza; 3.° Los extranjeros que adquieran el carácter de venezolanos, en virtud de leyes especiales, y 4.° La extranjera casada con venezolano, mientras dure el vínculo, debiendo, para continuar con el carácter de tal, disuelto el vínculo, manifestar su voluntad de continuar siéndolo dentro del primer año de terminado aquél (Art. 8.°).

La Constitución de 1909 mantuvo iguales preceptos en lo que se refiere a los venezolanos por nacimiento; y en cuanto a los venezolanos por naturalización, suprimió la posibilidad de adquirir carácter de nacional en virtud de leyes especiales, y agregó un inciso más redactado en la siguiente forma: Los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos (Art. 13).

La Constitución de 1914 mantuvo una redacción igual a la de 1909 pero al hablar de los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, agregó la condición de ser mayores de edad (Art. 10).

Las Constituciones subsiguientes hasta 1945 han mantenido una redacción igual, salvo las siguientes reformas: la de 1925, en vez de usar la expresión de hispano-americanos, se sirvió de una más amplia, ibero-americanos, y la vigente agregó... en España (Arts. 28 y 29 de la Constitución de 1936).

En la Constitución de 1947 se hizo una amplia innovación en esta ma-

teria, y se dispuso lo siguiente: Que eran venezolanos, por nacimiento los nacidos en el país, con excepción de los hijos de extranjero no domiciliados, ni residenciados o que estuvieran al servicio oficial de otro Estado; los nacidos en naves o aeronaves venezolanas fuera del dominio territorial de otro Estado, con la salvedad anterior; los hijos de padre o madre venezolanos al servicio oficial del país, y los nacidos en el exterior de padre o madre venezolanos cuando conforme a las leyes del país donde nacieron no adquieran la nacionalidad de éste.

Los exceptuados antes eran venezolanos por nacimiento también si al llegar a su mayor edad se domiciliaren en Venezuela y manifestaren su voluntad de ser venezolanos. Se consideraban también venezolanos por nacimiento los nacidos en el exterior, de padre o madre venezolanos, cuando su nacimiento habría sido inscrito, ante la respectiva autoridad diplomática o consular venezolana.

Que eran venezolanos por naturalización: la extranjera casada con venezolano si perdía su nacionalidad anterior; los hijos mayores de edad de padre o madre venezolanos por naturalización, si se domicilian en el país y manifiestan su voluntad de ser venezolanos; los naturales de España o de los países latino-americanos que se domicilien y manifiesten su voluntad de ser venezolanos y los extranjeros que adquieran carta de naturalización (Arts. 11 y 12).

De la exposición anterior se puede concluir en síntesis:

1.° Que el *jus soli* ha sido reconocido siempre.

2.° Que el *jus sanguinis* fué reconocido por la Carta de 1858, y que desechado luego ha venido a afirmarse nuevamente con carácter de perdurabilidad a partir de la Constitución de 1904.

3.° Que por razones obvias, los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización tienen más facilidades para adquirir nacionalidad venezolana.

4.° Que por razones de confraternidad y afinidad racial y espiritual, se ha facilitado asimismo la adquisición de la nacionalidad a los iberoamericanos, y últimamente a los españoles, y

5.° Que para la adquisición de la nacionalidad, precisa que el extranjero se domicilie en el país.

Es explicable que en las primeras Constituciones se dieran facilidades y preferencias a los nacidos en las otras dos secciones que formaron a Colombia, en razón de la unidad política que había existido entre Venezuela y ellas, así como también a los extranjeros que permanecieron fieles al movimiento de independencia.

Importa hacer finalmente una doble observación: 1.° Que la venezolana casada con extranjero, no pierde la nacionalidad, y 2.° Que la Cancillería venezolana ha interpretado que la expresión "padres venezolanos" significa que basta con que uno de los dos lo sea.

Carácter de la nacionalidad venezolana

El artículo 15 de la Constitución de 1830, dijo en su inciso 1.° que por naturalizarse en país extranjero se pierde la nacionalida e 1857 estableció que se suspendían los derechos de ciudadano (Art. 13, inciso 1.°). La de 1858 guardó silencio al respecto.

Desde 1864 hasta 1891, la nacionalidad venezolana se hizo indeleble o indeclinable, en virtud de un texto constitucional que decía expresamente: "No pierden el carácter de venezolanos los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero" (Art. 7.° de 1864).

Esta disposición "en mayo de 1882 — dice el doctor Grisanti — se la interpretó auténticamente por medio de un Decreto en el sentido de que el referido artículo constitucional no niega el derecho de expatriación sino sólo declara un principio aplicable al caso de que los ciudadanos de que se trata vuelven a la República, la cual los considera entonces como si en ella hubieran permanecido constantemente" (23).

El silencio constitucional sobre el punto significa que el venezolano tiene derecho a cambiar de nacionalidad. El legislador ordinario lo reconoció así en la Ley de Naturalización de 1913, lo mantuvo en la de 1928. vigente hasta 1940, al reconocer que la nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición plena y voluntaria de otra nacionalidad; es decir, que dicha adquisición se haga por el querer expreso del interesado, y no por ministerio de la ley en el país en que resida, como ocurre actualmente en la República Argentina en donde de acuerdo con el artículo 31 de su Constitución de 1949, los extranjeros adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario.

Si el venezolano, continúan las leyes del 13 y del 28, volvía al país y establecía su domicilio o residencia en el territorio nacional por espacio

---

(23) Grisanti, Dr. Carlos F.: *La Nacionalidad a la luz de la Legislación Venezolana*. La cita está tomada de un trabajo del Dr. L. Herrera Mendoza intitulado: *¿Puede el Venezolano cambiar de nacionalidad?*

de dos años, se presume que abandona la nacionalidad extranjera y adquiere nuevamente la nacionalidad venezolana.

En la Ley de Naturalización vigente (1940) nada se dice sobre el particular. Hay opiniones de que la situación no ha variado, y consecuencialmente conforme a la tradición de 1893 a 1940 y al criterio casi uniforme de los tratadistas, el nacional pierde la nacionalidad venezolana al adquirir otra. El doctor Herrera Mendoza, en su obra citada en último término, sostiene la opinión contraria, y hace una acerba crítica al sistema instaurado por el legislador venezolano en la ley del 40.

Pero en razón de las dudas que pudieran surgir; en atención a que no se determina en qué situación quedaría el nacional naturalizado en el extranjero que volviera al país y otras de naturaleza semejante, sería de desear que en próximas reformas legislativas se aclarara el punto, para no dejar al arbitrio de los funcionarios la interpretación quizá vacilante, tal vez contradictoria en ocasiones, sobre materia de tanta trascendencia.

La Constitución de 1947 concedió libremente el derecho de expatriación voluntaria y dispuso que la nacionalidad venezolana se perdía por la adquisición plena y voluntaria de otra, salvo el caso de que en los tratados que pudieran celebrarse con España o con los países latino-americanos, se dispusiera lo contrario (Arts. 12 y 17).

CAPÍTULO VI

LA INSTITUCIÓN DEL SUFRAGIO

El cuerpo electoral no es considerado, ni como un poder, ni como una rama del Poder Público (24). El Libertador en su Constitución de Bolivia estableció cuatro Poderes, uno de ellos era el Poder Electoral, y los otros, los tres Poderes clásicos (25).

El sufragio aparece más bien como una institución en las democracias de tipo representativo, pues antes que un derecho ciudadano puede considerarse, por su preeminencia, como la fuente misma de la soberanía. La Constitución de 1947 dijo que el sufragio era un derecho y una función pública (Art. 80).

El sufragio se divide por su extensión en universal y restringido, por su graduación en sufragio de primero, de segundo, de tercer grados. Finalmente el sufragio universal comporta correctivos en ciertos países: voto plural, voto múltiple, representación de las minorías, representación de los intereses, representación sindical.

Las Constituciones de 1811 y de 1830 dieron una enorme extensión a la institución del sufragio, y en ellas hasta se reglamentaron los detalles del voto, tal vez bajo la consideración de que toda la materia debía ser regulada en su propio texto.

Desde el punto de vista de la universalidad del voto, las Constituciones venezolanas se pueden dividir en dos tipos: Constituciones de sufragio universal y Constituciones de sufragio restringido.

Constituciones de sufragio universal

En las Cartas de 1857 y 1858, para poder elegir se necesitaba: tener diez y ocho años, o menos si era casado el sufragante, en la primera, y en la segunda veinte años, o menos si era casado (Arts. 12 y 11, respectiva-

(24) Es importante la distinción desde el punto de vista de las aplicaciones prácticas. Si la Corte Federal y de Casación, por ejemplo, tiene la facultad de anular los actos del Poder Público que violen la Constitución, no estarían catalogadas en estos actos las elecciones directas a concejales o a miembros de las Asambleas Legislativas de los Estados (Sentencia de 6 de noviembre de 1937, M. de 1938).

(25) Constitución de Bolivia. (Art. 8.º)

mente). La de 1857 requirió además la de saber leer y escribir, pero estableció que esta condición no sería exigible sino hasta el año de 1880. La de 1864 reconoció el derecho de voto sin más restricción que la menor edad de diez y ocho años; y con leves variantes en cuanto a la edad se mantiene el mismo principio a través de las Constituciones de 1874, 1881, 1891, 1893, 1904 hasta 1931 y la de 1947.

Constituciones de sufragio restringido

La Constitución de 1811 requería para elegir las siguientes condiciones: ser ciudadano de Venezuela, residente en la Parroquia o pueblo donde sufraga; veintiún años de edad siendo soltero, y menor siendo casado y velado; un caudal libre del valor de seiscientos pesos en las capitales de Provincia, siendo soltero, y de cuatrocientos, siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos en las demás poblaciones, en el primer caso, y de doscientos en el segundo, o si tuviere grado o aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánico, o si fuere propietario o arrendador de tierras para sementeras o ganados, con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado (Capítulo 2.°, Sección 2.ª). La de 1830 declaró que para gozar de los derechos de ciudadano se necesita: ser venezolano, ser casado o mayor de veintiún años; saber leer y escribir, pero esta condición no será obligatoria hasta el tiempo que designe la ley y ser dueño de una propiedad raíz cuya renta anual sea de cincuenta pesos, o tener una profesión, oficio o industria útil que produzca cien pesos anuales, sin dependencia de otro en clase de sirviente doméstico o gozar de un sueldo anual de ciento cincuenta pesos (Art. 14). La de 1901 requirió la condición de varones (Art. 17, inciso 11). Las de 1936 y 1945 requirieron la condición de varones, la mayoridad y la de saber leer y escribir, si bien la última citada concedió el voto a las mujeres para las elecciones municipales (Art. 32, inciso 14).

Voto público y voto secreto

Por regla general, en nuestro Derecho Público el voto ha sido siempre secreto. Excepcionalmente, las Constituciones de 1830 y 1874 establecieron el voto público. En esta última era preciso que el sufragante firmara el

voto, y si no sabía escribir debía autorizar a otro ciudadano para que firmara en presencia de la Junta que presidía la elección.

Mandato imperativo y mandato representativo

Los Diputados al Congreso Constituyente de 1811 venían investidos de un mandato imperativo. El Padre Maya votó contra la independencia: tal era la orden de sus electores. La Constitución dictada ese año reproduce el mismo principio: "Las Legislaturas Provinciales tendrán el derecho de petición al Congreso; *y no se impedirá a los habitantes* el de reunirse ordenada y pacíficamente en sus respectivas Parroquias para consultarse y tratar sobre sus intereses, *dar instrucciones a sus representantes en el Congreso o en la Provincia...*" (Capítulo 8.°, Art. 2.°). La Carta de 1830, al contrario, lo proscribió al establecer que los Senadores y Representantes tiene ese carácter por la Nación y no por la Provincia que los nombra; ellos no pueden recibir órdenes, ni instrucciones particulares de las asambleas electorales, ni de las Diputaciones Provinciales; pero pueden recibir peticiones para promover lo que estimen conveniente en las respectivas Cámaras (Art. 80). Este es el derecho tradicional de la República.

Legislación electoral

Durante la República central hubo una legislación electoral nacional. A partir de 1864 se promulgó una Ley de Elecciones para elegir al Presidente de la República, en las épocas en que fué de elección popular. Los Estados tenían su Ley de Elecciones, pero a menudo había una Ley Electoral federal, especie de patrón. Las Constituciones de 1936 en adelante han delegado a la competencia federal todo lo referente a elecciones (Artículo 15, inciso 4.°) y, por tanto, la legislación estatal de elecciones ha desaparecido.

Elegibilidad

Salvo las condiciones especiales requeridas para ciertos destinos públicos — Senadores, Diputados, Presidente de la Nación y otros — las Constituciones venezolanas han reconocido el derecho de ser elegidos o nom-

brados para cargos públicos a sus nacionales, sin más restricciones que las requeridas para ser sufragante activo. Sin embargo, las Constituciones de 1874, 1881 y 1893 requerían la condición de varón para poder ser elegidos.

La Constitución vigente distingue entre cargos de elección y cargos de nombramiento: para los primeros se requiere la condición de varón, salvo que se trate de la formación de los Concejos Municipales (Art. 32, inci-so 14); para los segundos, no hay restricción por razón del sexo (Art. 33).

La Carta de 1947 concedió el sufragio activo a todos los venezolanos mayores de diez y ocho años; pero el sufragio pasivo — así como las fun-ciones de nombramiento — a los venezolanos mayores de edad que supie-ren leer y escribir (Art. 82).

Capítulo VII

DERECHOS CIUDADANOS

Una Declaración de Derechos, en cierto modo separada de la Constitución, a semejanza de Francia, existió en Venezuela al sancionarse la primera Carta Fundamental. Después, desde 1830, la Constitución tiene una *parte dogmática,* destinada a establecer esos derechos. Esta parte figuró en la de 1830, bajo el nombre de "Disposiciones generales". En adelante ha tenido un título especial bajo el nombre "De las garantías", "De los derechos individuales", "De los derechos de los venezolanos", o como en la Constitución vigente: "De los venezolanos y sus deberes y derechos".

En la Carta de 1857, abolida como estaba la esclavitud, figuró la proscripción de la misma como una nueva garantía de los individuos, y a partir de 1864, abolida la pena de muerte, la salvaguardia de la vida es un derecho asimismo que el Estado garantiza.

Las garantías ciudadanas, resultado del movimiento revolucionario francés, se pueden resumir así: libertad, igualdad y propiedad. La Constituión y las leyes generales del país, establecen un sistema defensivo de las garantías que tiene un doble carácter: anulatorio de los actos que las violen; represivo, de quienes las desconozcan o vulneren.

Este doble sistema, y principalmente el primero, es de una importancia capital, y desde el establecimiento de la República Federal, un Tribunal, llamado Alta Corte Federal, primero, y luego Corte Federal y de Casación, ha sido el organismo por excelencia instituído para la defensa de las garantías de los individuos. Con anterioridad a la Constitución de 1864, el sistema represivo era el solo existente en el país, y las Constituciones de 1830, 1857 y 1858 establecen las penas y responsabilidades de los que las menoscaban o dañen (Arts. 204 y 207 de 1830 y 120 y 157, respectivamente, de las otras dos). En las restantes Constituciones existe asimismo un texto que alude a esas responsabilidades (Art. 36 de la vigente).

Al sentir de Esmein, "los derechos individuales presentan todos un carácter común; ellos limitan los derechos del Estado, pero no le imponen ningún servicio positivo, ninguna prestación en beneficio de los ciudadanos. El Estado debe abstenerse de ciertas intervenciones, para dejar libre la actividad individual; pero el individuo en este orden ningún reclamo tiene que hacer. Es por ello que no se debería incluir entre estos derechos, como se lo ha pretendido algunas veces, el derecho a la asistencia, a la instrucción, al trabajo, que cada ciudadano podría reivindicar del Estado. La obligación de prestar a todos asistencia, dar instrucción y suministrar trabajo, podría a lo sumo ser considerado como un deber del Estado, y así ha sido proclamado por alguna de nuestras Constituciones. Ello, por lo demás suscita algunas dificultades, no solamente prácticas, sino teóricas, y supone una concepción particular del Estado" (26).

Las Constituciones venezolanas, fieles a los principios clásicos de la democracia liberal, consideraron las garantías de los individuos como limitaciones al poder del Estado, pero sin ninguna clase de obligaciones para éste sobre la materia. Desde 1811, los venezolanos han gozado constitucionalmente de un conjunto de derechos que son las limitaciones tradicionales. A partir de 1864, el Estado, a la vez que reconoció la libertad de enseñanza, contrajo el compromiso positivo de suministrar la primaria gratuita, y la de artes y oficios. La Constitución vigente ha establecido una obligación más al respecto: la de crear una escuela en cada localidad cuya población escolar no sea menor de treinta alumnos (Art. 32, inciso 15).

Esta misma Constitución ha aumentado aún más los deberes del Estado, porque ella se ha separado un tanto de los moldes del Estado individualista; en otros términos, la Constitución esboza a lo menos una forma de Estado intervencionista (27). Dicha intervención se observa: *a)* en la propiedad, puesto que la ley "puede por razón de interés nacional establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición y situación en el territorio". Se preceptúa asimismo que la Nación favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y de la mediana

(26) Esmein, A.: *Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé.*

(27) Otra tendencia predominante en las últimas Constituciones de los países del Sur es la incorporación en las mismas de avanzados conceptos en materia de legislación social. Nuestra práctica ha sido dejar los detalles de este género a las Legislaturas, aun cuando algunos de nuestros Estados han adelantado mucho en este mismo sentido. Falta por ver lo que la experiencia enseñe con respecto a la cordura que exista al incluir asuntos de esta naturaleza en la ley fundamental; pero acaso sea de menos importancia donde quiera que sea fácil introducir reformas. (Jackson, Robert H.: *El Derecho por encima de las Naciones.*)

propiedad rural" (Art. 32, inciso 2.°). Evidentemente, parece que el Constituyente se inclinó hacia la conveniencia de la abolición del latifundio y la posibilidad de una reforma agraria en el país, y *b)* en el régimen del trabajo, pues el Estado contrae la obligación de disponer lo necesario para su mayor eficacia y estímulo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual, y al incremento de la población. Esta protección la esboza la Constitución así: "Que las leyes del trabajo deben establecer obligatoriamente el reposo semanal y las vacaciones anuales remuneradas". La Constitución dice también que "la Nación favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas y fomentará el ahorro entre los mismos" (28).

La Constitución de 1947 creó dos capítulos más: uno destinado a la familia y otro a la salud y seguridad social. Por el primero se dispuso que el Estado protegerá a la familia, cualquiera que sea su origen, así como la maternidad y el niño; y por el segundo se preceptúa que el Estado velaría por el mantenimiento de la salud pública de sus habitantes y porque éstos vivan protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarles (Arts. 47 y siguientes).

El derecho a la vida

En nuestro país existió la pena de muerte para toda clase de delitos, comunes y políticos. Primero se la suprimió para los delitos políticos, y la Constitución de 1864 la abolió también para los segundos. El Constituyente siguió las corrientes penalistas de la época, si bien en los últimos tiempos la pena de muerte adquiere nuevo vigor. Se ha establecido desde dicha supresión un máximum de penalidad que por las Constituyentes de 1864 a 1893 fue de diez años; por las de 1901 a 1909, fué de quince años y desde 1914 hasta la vigente es de veinte años de presidio (Art. 32, inciso 17, letra *h* de la actual).

(28) Como en este inciso, y en el referente a la propiedad media y pequeña, el Constituyente usa la palabra "favorecerá", se ha discutido si el Estado tiene el compromiso de dictar leyes que obliguen a los patronos a repartir utilidades: o si simplemente dicha expresión significa que el Estado otorgará determinados privilegios o exenciones a las empresas que tal hagan con sus empleados u obreros.

La propiedad

Reconocida con los caracteres de absoluta y exclusiva, el Estado se ha reservado, sin embargo, la facultad de expropiar por razones de utilidad pública (y también social por la Constitución vigente) previa indemnización y juicio contradictorio. En el régimen de la Constitución de 1947 se consideró que la propiedad desempeña una función social, y que cuando se trate de la expropiación de tierras destinadas a la realización de la reforma agraria y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantías eficientes en conformidad con lo que establezca la ley (Arts. 65 y 67) que es el sistema que se viene empleando en algunas obras de ensanche en la capital de la Nación. Como se ha visto antes, la Constitución actual ha alterado un tanto la concepción clásica de la vieja propiedad individual.

Asimismo el Constituyente había abolido toda confiscación de bienes. Con anterioridad a la organización de la República y durante la guerra de la Independencia los patriotas habían confiscado en virtud de Decreto del Libertador y del Congreso de la Gran Colombia; pero la Constitución de 1830, en su artículo 206 prescribió la abolición de toda confiscación de bienes.

El Presidente Guzmán Blanco dictó algunos Decretos de embargo y confiscación, y el Congreso en Ley de 5 de mayo de 1874 abolió los conventos y ordenó confiscar sus bienes.

Es curioso observar — dice un escritor patrio — que para la época en que acaecieron las anteriores confiscaciones y los embargos de bienes, regían respectivamente las Constituciones de 1864, 1874 y 1891, que ofrecían a los venezolanos la siguiente garantía: 2.º La propiedad, con todos sus atributos, fueros y privilegios: ella sólo estará sometida a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa y a obras de utilidad pública, previa indemnización y juicio contradictorio (29).

Pero la Constitución de 1936 estableció la confiscación para los Presidentes de la República, Ministros del Despacho, Gobernador del Distrito Federal y Gobernadores de los Territorios Federales, cuando hayan incurrido a juicio del Congreso en delitos contra la cosa pública y contra la

(29) Lepervanche Parparcén, René: *Estudio sobre la Confiscación.*

propiedad. Los Estados de la Federación pueden establecer esta medida para sus Presidentes y Secretarios de Gobierno (30), que abolió la Constitución vigente.

La inviolabilidad del hogar y de la correspondencia

En forma también categórica, nuestras Constituciones han garantizado la inviolabilidad del hogar y el secreto de la correspondencia, teniendo una y otra garantías las restricciones que imponen la naturaleza y conveniencia común. Así el hogar puede ser allanado para impedir la perpetración y consumación de un delito; o para las visitas domiciliarias ordenadas por la Justicia, o a objeto de las visitas sanitarias. Tal es el precepto de la Constitución vigente (numeral 4.° del artículo 32) que ha sufrido algunas variaciones desde el año de 1811, pero que conserva un fondo sensiblemente igual. Las Constituciones de 1811, 1830 y 1857 establecieron el precepto así: "Toda casa de venezolano es un asilo inviolable" (Arts. 191 del 30 y 105 del 57, respectivamente) (31).

Todas nuestras Constituciones han establecido asimismo el principio de la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, con la sola restricción de poder ser ocupada por la autoridad judicial, en los casos en que la ley determine.

Habían sido cuestionables las disposiciones que establecieron ciertas leyes fiscales, principalmente la Ley de Estampillas que prescribía la posibilidad de ser revisados los libros de los comerciantes a efecto de verificar el cumplimiento de sus disposiciones, y ante la Corte Federal y de Casación se sostuvo la inconstitucionalidad del precepto; pero la Corte decidió que ellos no autorizaban a los fiscales respectivos a "ocupar" esos libros, sino a examinarlos (32).

(30) Esta determinación originó grandes debates en las Cámaras Legislativas. El pensamiento primitivo fué el de confiscar sólo los bienes del extinto y vigoroso dictador, general J. V. Gómez; pero luego se usó la expresión genérica a que se ha aludido. En el orden nacional, sólo el patrimonio del expresidente ha sido confiscado, y en los Estados han ocurrido hasta la fecha tres confiscaciones: una de ellas fué declarada nula por nuestro Supremo Tribunal (véase decisiones al respecto de 12 de noviembre de 1936, M. de 1937; 19 de diciembre de 1939, M. de 1940, y 2 de julio de 1940, M. de 1941). La Constitución, no obstante, ha consagrado siempre la posibilidad de confiscar los bienes de los extranjeros, en caso de guerra internacional, si el país de donde aquéllos son originarios hubiere decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos. (Art. 32, inciso 2.°, parágrafo primero de la Constitución de 1936, correspondiente al artículo 36, inciso 2.° de la de 1931.)

(31) Los artículos 154 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Criminal contienen los requisitos que deben cumplirse en las visitas domiciliarias.

(32) Sentencia de 25 de septiembre de 1918, M. de 1919.

La Constitución vigente ha suprimido, por lo demás, toda duda al respecto, y ha establecido que los libros de los comerciantes e industriales están sometidos a la inspección y fiscalización de los funcionarios fiscales del país (numeral 3.º, Art. 32).

Las restantes garantías han sido cuidadosamente catalogadas por el Constituyente, bajo tres motes: Libertad-Seguridad-Igualdad. Las Constituciones de 1830 y 1857 calificaban la libertad con la denominación de civil; las restantes la han llamado libertad personal que es más técnica.

Libertad

La Carta Fundamental de 1811 definió la libertad individual en los siguientes términos: "La libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña a los derechos de otros individuos, ni al cuerpo de la sociedad, cuyos límites sólo pueden determinarse por la ley; porque de otra suerte serían arbitrarios y ruinosos a la misma libertad" (Art. 2.º de la Declaración, etc.).

Esta definición corresponde sustancialmente al artículo 4.º de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

Estas libertades son:

1.º *La libertad de pensamiento*

En la Declaración de 1811 dijo el Constituyente que "será libre el derecho de manifestar los pensamientos por medio de la imprenta; pero cualquiera que lo ejerza será responsable a las leyes, si ataca y perturba con sus opiniones la tranquilidad pública, el dogma, la moral cristiana, la propiedad, honor y estimación de algún ciudadano".

Se comprende la importancia de esta libertad, causa y efecto a la vez del proceso revolucionario del siglo XVIII. La prensa diaria y el libro tienen una gran influencia en la vida pública contemporánea y aun se arrogan el derecho de dictar soluciones en los problemas técnicos y políticos de los Estados modernos. En las grandes Naciones, la prensa cotidiana adquiere una importancia capital, no sólo por su capacidad de difusión sino por los elementos especializados de que cada diario dispone.

A través de toda la vida constitucional del país la prensa no ha estado sometida a ninguna censura, y algunas Constituciones como las de 1864

y 1874 llegaron a expresar que dicha libertad no tenía ninguna restricción; pero la de 1881 agregó que esta ausencia de limitación era en cuanto a censura previa. Y adicionó (precepto repetido posteriormente) que las expresiones que constituyan calumnia, injuria, etc., están sometidas a pena: Otras Constituciones, como la de 1893, consideraron sin embargo, que el inculpado no podía ser detenido sino después de dictarse sentencia condenatoria en el juicio, principio que acogió más tarde la Constitución de 1947 (Art. 30).

Desde los días de la Gran Colombia había existido una Ley o Código de Imprenta para los delitos de esta índole; separada Venezuela, se dispuso tener en vigencia la legislación grancolombiana al respecto hasta que se dictó el primer Código de Imprenta de 1839. Desde esta fecha hasta la Constitución de 1858 se dictaron cuatro Códigos más: el de 1847, el de 1849, el de 1854 y el de 1855. Estos Códigos, con excepción del de 1854, establecieron el sistema de jurados para el conocimiento de los delitos de imprenta; sistema que constitucionalmente quedó inaugurado por la Constitución de 1858. Es lo que dice la parte final del artículo 14 de dicha Carta: "El juicio en materia de imprenta será por jurados".

Es cosa repetida que la prensa en esos tiempos adoleció de excesos y de violencias; según las palabras de un Decreto oficial "el abuso de la imprenta se ha llevado hasta el punto de convertirla en cátedra permanente de difamación" (33).

Como se ha visto antes, las Constituciones de 1864 y 1874 no impusieron a la prensa restricción alguna, hasta 1881, si bien hay que advertir que el Código Penal de 1873 castigaba los delitos de injurias (graves y leves) cualquiera que fueran los medios empleados para incurrir en ellos. Así, pues, desde 1873 hasta nuestros días, los delitos de imprenta están sometidos al conocimiento de la jurisdicción ordinaria (34).

Por la Constitución de 1928 se prohibió la propaganda del comunismo; que la de 1936 hizo extensiva también al anarquismo, y se dió al Presidente de la República la facultad de expulsar del país a los que proclamen, propaguen o practiquen dichas doctrinas. En las últimas Constituciones venezolanas se suprimieron estas prohibiciones, y sólo se dispuso que no se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra o la encaminada a subvertir el orden público.

(33) Decreto del general José Antonio Páez de 2 de enero de 1862
(34) V. Perera, Dr. Ambrosio: *Historia Orgánica de Venezuela.*

2.° *La libertad de trabajo, comercio e industria*

Copiando textualmente la Constitución francesa de 1793, el Constituyente venezolano de 1811 estableció estas libertades, al prescribir: "Ningún género de trabajo, de cultura, de industria o de comercio serán prohibidos a los ciudadanos, exceptos aquéllos que ahora forman la subsistencia del Estado, que después oportunamente se libertarán, cuando el Congreso lo juzgue útil y conveniente a la causa pública".

Este precepto fué convertido en el artículo 209 de la Carta de 1830, y que reprodujo en esencia la de 1858. Todas las restantes Constituciones federalistas han consagrado estas libertades, si bien no de manera expresa la libertad de comercio. El Constituyente ha usado desde 1864 las expresiones de trabajo e industria.

Una primera modificación a la amplitud del texto se halla en la Constitución misma: la necesidad, para el ejercicio de ciertas profesiones, de seguir estudios previos y proveerse del título respectivo. Esmein opina que no se puede hablar propiamente de restricciones, puesto que los estudios están abiertos a todos los individuos (35).

Una segunda modificación se halla en la existencia de determinados monopolios, concedidos por razones peculiares del país o por consideraciones que emergen de la naturaleza misma de la actividad económica, como la explotación de ferrocarriles. La enumeración que hace la Constitución vigente debe interpretarse como taxativa (Art. 32, numeral 8.°).

Una tercera restricción aparece de los privilegios temporales otorgados por el Estado en materia de marcas de fábrica, de comercio y de agricultura, en patentes de invención y propiedad intelectual.

Una cuarta limitación surge como consecuencia de ciertas conveniencias económicas y fiscales. En Venezuela está prohibida la importación de monedas que no sean de oro (Art. 27 de la Ley de Monedas).

En ocasiones el monopolio se ejerce por el Estado. En Venezuela la fabricación de armas de guerra no puede ser ejercida por los particulares. Esta prohibición está implícita y explícita en el Código Penal y en la Ley sobre Armas y Explosivos; el primero que pena la introducción, fabricación, comercio, detención y porte de armas; la segunda que sólo permite al Gobierno Nacional establecer en el país fábricas de armas y municiones de guerra (Arts. 273 y 5, respectivamente).

(35) Esmein, A.: Op. cit.

Dicha limitación emerge de la Constitución misma, pues el Constituyente así lo ha establecido al expresar, particularmente en la Constitución vigente, que las expresadas libertades tienen las limitaciones que impongan el orden público o las buenas costumbres (Art. 32, inciso 9.º).

Es también de precepto en nuestro Derecho Público que el Poder Federal puede reservarse el ejercicio de d terminadas industrias, a los fines de asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación (Ibid.) y aun dictar en circunstancias extraordinarias las medidas de orden económico que fueren necesarias para racionalizar y regular la producción, circulación y consumo de la riqueza que la Constitución de 1947 hizo extensivo a cualquier oportunidad (Art. 73). Podría preguntarse si esta facultad compete también a los Estados y Municipios, es decir, si éstos pueden monopolizar determinados servicios y excluir la competencia de los particulares. Al efecto observa Esmein, que la jurisprudencia del Consejo de Estado, que tiende a relajarse un poco, ha establecido que las facultades del Municipio no pueden llegar hasta el establecimiento de empresas industriales o comerciales. Hay por lo demás una tendencia en todo el mundo contemporáneo hacia este socialismo municipal (36).

En el orden general de ideas en examen, la Corte Federal ha considerado que es inconstitucional la concesión de monopolios sobre industrias ya conocidas y practicadas desde antiguo; explicándose sólo estos exclusivismos para descubrimientos y producciones nuevas (37).

Asimismo, la Corte ha considerado como violatoria de la mentada garantía la prohibición municipal sobre salida de ciertos productos o las disposiciones de la misma entidad que fijen un precio dado a determinado artículo industrial o comercial (38).

Una nueva cuestión capital ha surgido en la materia: el problema de la intervención del Estado en lo referente al trabajo. Para nosotros el problema ha venido a plantearse positivamente a partir de la Constitución de 1936 y de la legislación obrera al respecto.

Es el Constituyente mismo que ha establecido la intervención del Estado en la materia, y ha contraído el compromiso de disponer lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo; de dictar la legislación que lo organice adecuadamente, y de proveer lo conducente a la protección

(36) Esmein, A.: Op. cit.
(37) Sentencia de 12 de julio de 1881, M. de 1882.
(38) Sentencia de 23 de marzo de 1895, M. de 1896, y 2 de diciembre de 1937, M. de 1938.

especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores. Asimismo, el Estado se reserva el derecho de establecer las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo (Art. 32, inciso 8.º).

Una Ley del Trabajo ha desarrollado los principios constitucionales en examen, y ha concedido los siguientes beneficios, entre otros, a los obreros y empleados: *a)* vacaciones anuales remuneradas; *b)* descanso hebdomadario; *c)* jornada de ocho horas para adultos, y de seis horas para menores, y máximum semanal de horas de labor, por manera que un medio día más debe ser considerado en general como de descanso; *d)* indemnizaciones sustitutivas del preaviso que la ley establece (aun cuando esto es común a patronos y obreros); *e)* indemnizaciones por cada año de trabajo; *f)* indemnizaciones por accidentes de trabajo; *g)* participación de las utilidades en las empresas; *h)* servicios profesionales gratuitos en los juicios que intenten los trabajadores; *i)* pago adicional y superior por las horas extraordinarias de trabajo y pago por determinados días que se consideran como feriados, y en los cuales no está obligado a trabajar el obrero o empleado; *j)* derecho de disponer de ciertas condiciones de salubridad en los talleres, y *k)* derecho a huelga (Ley del Trabajo de 3 de noviembre de 1947).

El artículo 124 de la Ley del Trabajo establece que cierta categoría de patronos debe sostener a su costo una o más escuelas de instrucción primaria gratuita y obligatoria para los hijos de sus obreros o empleados. (Antes formaban los Arts. 24 a 29 de la Ley de Educación de 1940.)

Estas disposiciones contenidas en la Ley del Trabajo tienen el carácter de imperativas, y las que favorecen a los trabajadores son absolutamente irrenunciables. La legislación al respecto ha derogado el principio de la autonomía de la voluntad en materia contractual laborable.

¿Cuál es el valor constitucional de esta intervención, y en todo caso, qué limitaciones sufren estos derechos en nuestro régimen legal?

Es cosa cierta que la legislación aparece como constitucional en todo cuanto se refiere a la duración de la jornada, indemnizaciones y condiciones higiénicas, pues la Constitución ha establecido este mandato al legislador ordinario. Si bien es cierto que la amplitud de tal ordenamiento (el contenido en el numeral 8.º ya citado) podría llevar a lo infinito la legislación obrera, hay que tener en cuenta que otros preceptos constitucionales y de la legislación positiva ordinaria lo circunscriben a su verdadera extensión.

Una primera limitación parece surgir de la cuestión referente a la par-

ticipación de utilidades (39), por lo que la obligación de conceder ésta es a lo menos problemárica.

Una segunda limitación se encuentra en el derecho a la huelga,porque algunas de ellas esrán prohibidas.

Al respecto ha escrito un jurista patrio: "La Ley venezolana para garantizar el Orden Público y el ejercicio de los Derechos Individuales, prohíbe en su artículo 29 *a)* la huelga o paro con fines políticos, y *b)* la huelga de funcionarios o empleados públicos en cualquier ramo de la administración. El artículo 178 de la Ley del Trabajo tiene una previsión peculiar para la huelga o lock-out "en empresas o servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la Salud o la vida económico-social de la Nación".

Más adelante el mismo autor expone: el objeto de la huelga debe necesariamente circunscribirse, conforme lo esrablece el artículo 158 de la Ley del Trabajo vigente, al de inducir al patrono o patronos a tomar o dejar de tomar ciertas medidas relativas a las condiciones del trabajo.

Aunque nuestra legislación no lo consagra expresamente, debe entenderse la restricción de que dicho objeto no sea conrrario al orden público o a las buenas costumbres.

Nuestro Derecho reconoce como legítima la huelga de solidaridad. Así lo establece el artículo 32 de la Ley de Orden Público, el cual establece, sin embargo, que el respectivo Concejo municipal, puede declararla, a petición de la autoridad civil, contraria al orden público, caso en el cual los trabajadores deberán volver al trabajo dentro de las doce horas de la declaración. El Reglamento de la Ley del Trabajo consagra también la legitimidad de la huelga de solidaridad, siempre que no comprometa el orden público, ni el abastecimiento de las poblaciones de artículos de primera necesidad, ni ponga en peligro inmediato la salud o la vida económico-social del país, o de una región o población dererminada; pero la entiende entre trabajadores pertenecientes a un mismo oficio, arte o profesión, por lo cual no la admite entre los que los tienen diterenres, aun cuando pertenezcan a las mismas organizaciones sindicales (40).

En cuanto al lock-out rigen los mismos principios.

(39) V. *Supra*.

(40) Caldera Rodríguez, Dr. Rafael: *Derecho del Trabajo*. Aun cuando la Ley de Orden Público está derogada, los principios antes transcritos han sido transferidos a otras leyes o están en el espíritu de la legislación venezolana. Sin embargo, el Poder Ejecutivo es hoy el único competente para decretar la suspensión de una huelga. (V. Arts. 210 a 234 de la Ley del Trabajo.)

Por lo demás, se considera asimismo como punible y contrario a la libertad del trabajo todo acto de violencia que ocasione o haga que continúe una cesación o suspensión del trabajo con el fin de imponer aumento en los salarios o con el objeto de alterar los convenios establecidos (Art. 193 del Código Penal).

Estimo también como cuestionable la obligación impuesta por el legislador o determinados patronos de establecer escuelas para sus obreros, y más todavía para los hijos de sus obreros. Esta obligación es excesiva, constitucionalmente hablando (41).

3.º *La libertad de reunión y de asociación*

La Carta Fundamental de 1811 en su Declaración (Capítulo 8.º, artículo 2.º) engloba en un solo inciso la libertad de reunión y la de petición, si bien la de asociación no la mencionaba específicamente. El inciso resp[illegible] letra: "Las Legislaturas Provinciales tendrán el derecho de petición al Congreso; y no se impedirá a los habitantes el de reunirse ordenada y pacíficamente en sus respectivas Parroquias para consultarse y tratar sus intereses, dar instrucciones a sus representantes al Congreso o en la Provincia (42), o dirigir peticiones al uno o al otro Cuerpo Legislativo sobre reparación de agravios o males que sufran en sus negocios".

Las Cartas de 1830 y de 1858 reconocieron asimismo estos derechos, englobándolos; la de 1858 se pronunció específicamente por el derecho de reunión y de asociación (Art. 15).

Desde 1864 figuran dos incisos en la Constitución: uno destinado a garantizar el derecho de reunión y de asociación y otro, el derecho de petición. La redacción de ambos incisos no ha variado sustancialmente desde aquella Constitución hasta la vigente. Las últimas Constituciones han agregado que las asociaciones están sometidas a las restricciones y prohibiciones que establezcan las leyes. En la Constitución de 1914 se estableció dicha restricción así: "...y la libertad de asociación con las excepciones

---

(41) La Corte Federal y de Casación declaró constitucional la Ley de Educación en su fallo de 16 de diciembre de 1940, M. de 1941, que consagraba la obligación, hoy transferida a la Ley del Trabajo.

(42) V. *Supra*, Mandato imperativo, etc.

que establecen las leyes de 23 de febrero de 1837 y 5 de mayo de 1874" (43). La redacción actual data de la Constitución de 1925.

Entre reunión y asociación existen las siguientes diferencias: la reunión es pasajera; la asociación tiene carácter permanente; la reunión es de un número indefinido de personas; la asociación tiene miembros determinados y para el ingreso de otros miembros se necesita a menudo de la autorización de los fundadores o del organismo que designen las leyes rectoras. Porque las asociaciones tienen más consistencia, permanencia y continuidad, importa que el legislador les dispense más atención y vigilancia, y las prohíba, acepte y reglamente más en detalle que a las primeras.

La Ley sobre Asociaciones y Reuniones Públicas de 6 de octubre de 1947, que derogó la Ley para garantizar el Orden Público y el ejercicio de los Derechos Individuales, es la última ley del Congreso reguladora por excelencia en nuestro país, entre otras, de las asociaciones y reuniones de carácter político.

Conforme a esta Ley, los partidos políticos quedan legalizados por el solo hecho de presentar a la primera autoridad civil de la jurisdicción una copia de su acta constitutiva y un ejemplar de los estatutos y programa.

Las reuniones públicas o los desfiles deben participarse a la autoridad civil, quien puede cambiar el sitio de la reunión o el itinerario del desfile.

La ley derogada excluía del cumplimiento de todo requisito: 1.º A las reuniones de los Cuerpos oficiales u oficiosos. 2.º A las reuniones incluidas en la denominación de espectáculos públicos. 3.º A las reuniones de carácter exclusivamente social, religioso, cultural o industrial. Y 4.º A las que se efectúen por los miembros de una sociedad o agremiación legítimamente constituída, en el local principal de la sociedad o agremiación.

Estos principios están en el espíritu de la legislación venezolana y son de aplicación práctica consuetudinaria.

Hay otro tipo de asociación, o más bien de sociedades, que están regidas por las normas generales del Derecho Civil o del Derecho Mercantil. Estas sociedades no necesitan en principio ninguna autorización (44).

(43) La Ley de 23 de febrero de 1837 declaró vigentes las leyes de Colombia sobre supresión de conventos; y la de 5 de mayo de 1874 suprimió los restantes monasterios, prohibió la fundación de otros establecimientos de igual o semejante naturaleza, y ordenó pasar a la propiedad de la Nación los edificios, bienes raíces, rentas, derechos y acciones de las comunidades extinguidas. (*Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, vols. I y VII.)

(44) En verdad el Código de Comercio, artículo 20, ordena al Juez verificar si se han cumplido los requisitos legales para poder inscribir la sociedad. Se puede decir de las sociedades civiles que el Registrador se negará a protocolizar el acta constitutiva si falta algún elemento. Al parecer, en nuestro Derecho, ninguna sociedad puede constituirse legalmente, sin que tenga un fin económico, aunque sea indirecto. (Art. 1.649 del Código Civil.)

Sociedades ilícitas

La Ley no permite el establecimiento de asociaciones en las cuales se persiga un fin ilícito; tales son las que tienen como finalidad un culto inmoral o las que atenten contra las buenas costumbres.

No pudieron tampoco funcionar legalmente aquellas asociaciones en las que se abandonaba a la decisión de la Junta Administradora las cuestiones de fondo (Art. 16 de la Ley de Orden Público). Al efecto la Corte Federal y de Casación ha dicho: "No bastaría a este fin que los miembros o grupos de miembros eligiesen cierto número de delegados para constituir un reducido cuerpo deliberante dándole por anticipado la facultad genérica de resolver las cuestiones de fondo de manera discrecional, sea cual fuere el caso especial que pueda presentarse dentro del radio de aquellas cuestiones" (45).

4.° *La libertad de petición*

Como se ha expuesto antes, la libertad de petición fué reconocida desde nuestra primera Carta Fundamental. A partir de 1864 se estableció que cuando una petición era firmada por varios, los cinco primeros responderían de la autenticidad de las firmas; y todos, de la verdad de los hechos (Art. 14, inciso 10 de 1893, etc.); desde 1925, data, con mínimas variantes en palabra o, la facultad de ocurrir ante cualquier funcionario público o corporación oficial, con derecho a obtener oportuna respuesta. En algunas Constituciones, se usó más bien la expresión de *pronta resolución* (Art. 17, inciso 10 de 1901) que parecía dejar un arbitrio menos amplio al funcionario.

5.° *La libertad de enseñanza*

Como ha definido nuestro Alto Tribunal, la libertad de enseñanza comprende, no un concepto aislado, sino "por el contrario abarca dos

(45) Sentencia de 15 de diciembre de 1936, M. de 1937.

derechos perfectamente delimitados: el derecho de enseñar y el derecho de aprender" (46).

Nuestras cuatro primeras Cartas no hablaron amplia y específicamente de esta garantía; a partir de la de 1864 se la redactó en forma tal que no sólo se la garantizaba, sino que el Estado asumía el compromiso de suministrar la primaria gratuita, y la de artes y oficios (Art. 14, incisos 12 de las Constituciones de 1864, 1874, 1881, 1891 y 1893). La de 1901 preceptuó (Art. 17, inciso 12) que la instrucción sería protegida en toda su extensión; pero por el compromiso 22 del artículo 6.º *eiusdem*, los Estados, como la Nación, debían establecer la primaria gratuita y obligatoria, y la secundaria y la de artes y oficios, gratuita. Por la de 1904 se suprimió la gratuidad para la secundaria. Dicha redacción se mantuvo hasta la Constitución de 1925, en que la gratuidad y obligatoriedad se reservó sólo a la primaria. En la Constitución vigente, como antes se dijo, el Estado ha asumido el deber de crear una escuela en toda localidad que tenga a lo menos treinta alumnos. La Constitución de 1947 definió la educación como una función esencial del Estado.

No se podría considerar como un atentado a la libertad individual — observa Esmein (47) — en materia de enseñanza la obligación de dar la instrucción elemental de seis a trece años, impuesta a los padres o tutores... Los niños no son cosas que pertenecen a sus padres o familias, por muy respetable que sea la autoridad paternal. Es la libertad del niño, su libertad en gérmen, que garantiza la Ley sobre la Instrucción Obligatoria; ella asegura a los padres todo lo que les es debido, permitiéndoles la libre elección de la escuela donde colocar al niño, o el modo de cómo le será dada la instrucción.

6.º *La libertad religiosa*

La libertad religiosa comprende en realidad dos cuestiones distintas: la libertad de conciencia y la libertad de culto. La primera, está fuera de la órbita del Derecho; la segunda, en su carácter de manifestación exterior, puede ser regulada por el Estado.

(46) Sentencia de 16 de diciembre de 1940, M. de 1941. En este mismo fallo y en otro, también del Supremo Tribunal de los Estados, de 14 de diciembre de 1914, M. de 1915, que estimo en cierto modo contradictorio con el anterior, hay un amplio análisis sobre el tan debatido problema de la libertad de enseñanza, es decir, de los límites de intervención del Estado en la reglamentación de esta garantía. En el primer fallo hay además un análisis histórico y de legislación comparada, sumamente interesante.

(47) Esmein, A.: Op. cit.

En este orden se han inaugurado cuatro sistemas principales: sometimiento de la Iglesia al Estado; sometimiento del Estado a la Iglesia; colaboración entre el Estado y la Iglesia, y separación entre el Estado y la Iglesia, o sea según la fórmula de Cavour, la Iglesia libre en el Estado libre (48).

La Constitución de 1811 declaró que "la Religión Católica, Apostólica, Romana, es también la del Estado, y la única exclusiva de los habitantes de Venezuela. Su protección, conservación, pureza e inviolabilidad será uno de los primeros deberes de la Representación Nacional, que no permitirá jamás en todo el territorio de la Confederación ningún otro culto público, ni privado, ni doctrina contraria a la de Jesucristo" (Capítulo 1.°).

Al separarse Venezuela de la Gran Colombia adoptó en sus relaciones con la Iglesia el régimen del Patronato que los Reyes de España habían ejercido en estas tierras de América. Un Decreto del Congreso de 21 de marzo de 1833 declara vigente de nuevo la Ley de Patronato Eclesiástico de 28 de julio de 1824. Sin embargo, la Iglesia Católica gozó de una mayor protección hasta el último cuarto del siglo pasado; acatamiento mayor que se observa, no sólo en las leyes constitucionales, sino aun en las ordinarias. Ello podría notarse desde tres puntos de vista: *a)* del reconocimiento de que sólo la Iglesia Católica podría ejercer culto público fuera de los templos y sería protegida por el Estado (Art. 4.° de la Constitución de 1857, y 14, inciso 13 de las de 1864 y 1874); *b)* del hecho de considerar, con una sola excepción, en las Leyes o Códigos de Imprenta, como específicamente subversivas las publicaciones que ofendieran a la Religión Católica, y *c)* del papel de colaboradora desempeñado por la Iglesia en el régimen del estado civil hasta 1873, en que pasó todo lo referente a nacimientos, matrimonios y defunciones a la potestad del Estado (Ley de 1.° de enero de 1873). Fué, por lo demás, el reconocimiento de sus eminentes servicios en el proceso formativo del país (49).

---

(48) V. Gil Fortoul, Dr. José: *Filosofía Constitucional.*

(49) "Júzguese como se juzgare — observa el Padre Leturia — sobre la naturaleza y resultados del Regio Patronato de Indias, es lo cierto que en su legislación y práctica pusieron la Corona española y su Consejo la mejor parte de sus desvelos organizadores. Con profundo y elocuente simbolismo parece decírnoslo el Archivo General de Indias de Sevilla, al hacer que la Sala del Real Patronato, con la célebre Bula de Demarcación de Alejandro VI a su frente encabece y presida en el severo Palacio de Herrera la historia dormida del que fué imperio español en América.

"Es que el Regio Patronato no abarcó sólo, en el gobierno y legislación de las Españas trasatlánticas, los asuntos directamente religiosos, sino los más importantes organismos sociales, de educación, beneficencia, economía y organización de la familia que — como es bien sabido — nacieron en los Andes en íntima conexión y dependencia de la Iglesia y de las órdenes Religiosas, bajo la tutela y protección de la Corona." Leturia, S. J., Pedro: *Bolívar y León XIII.*

Desde 1881, el inciso respectivo de la Constitución se redactó simplemente: La libertad religiosa; y en esta forma se mantuvo hasta la Carta de 1904. En la Constitución citada en último término se agregó que dicha libertad lo sería con arreglo a las leyes "y bajo la suprema inspección del Presidente de la República" (Art. 17, inciso 13). Por la Carta de 1909 se aludió específicamente al mantenimiento del Patronato Eclesiástico, a más de que se dió al Ejecutivo Federal la inspección suprema de todo culto establecido o que se establezca en el país. En 1914 se volvió por la redacción de 1904. En 1925 se aludió de nuevo de manera específica a la Ley de Patronato. La redacción actual del inciso comprende, hecha la declaración de la libertad religiosa: *a)* la suprema inspección de todo culto por el Ejecutivo Federal, y *b)* la advertencia de que queda a salvo la Ley de Patronato Eclesiástico que tiene la República (Art. 32, inciso 16). La Constitución de 1947 declaró expresamente que podían celebrarse convenios o tratados para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado (Art. 85).

Esta Ley prevé la celebración de un Concordato para regular las relaciones de la Iglesia Católica con el Estado venezolano; pero las negociaciones que se han celebrado al respecto no han llegado a ningún término (50).

La Iglesia Católica está, pues, sometida al Estado. Esta sujeción se puede observar desde muchos aspectos: es el Congreso Nacional el que determina los límites de las Diócesis, crea o suprime las existentes; es el Congreso el que elige los Arzobispos y Obispos; es el Poder Ejecutivo en colaboración con el Senado el que designa las Dignidades y Canongías, es el Poder Ejecutivo solo el que nombra los curas de las Diócesis. En fin, las bulas de Su Santidad deben tener el pase del Gobierno; las cuentas de las iglesias están sometidas al control de éste. Hay todavía más una legislación complementaria (51).

Las altas Dignidades de la Iglesia, reciben una remuneración del Tesoro; es el Capítulo de Asignaciones Eclesiásticas que figura en el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos.

(50) Una amplia discusión se ha sostenido en el país, en la cátedra, en el libro y el periódico, sobre la legitimidad de la Ley de Patronato, que la Iglesia Católica tolera. Son interesantes al respecto los trabajos de Monseñor Nicolás E. Navarro: "Disquisición sobre el Patronato Eclesiástico en Venezuela". En la práctica, la expresada Ley tiene una relativa aplicación; su aplicación integral daría como consecuencia una sujeción de tal manera absoluta de la Iglesia al Estado, que aquélla perdería toda posible autonomía y determinación.

(51) Ley de Patronato Eclesiástico; Ley de División Territorial Eclesiástica; Ley de Mayordomías de Fábricas; Decreto del Congreso sobre pase de bulas y juramentos de Obispos y Arzobispos, amén de otras Resoluciones Ejecutivas.

Otras garantías

Como corolarios de la libertad, la Constitución agrega otras garantías que son:

a) La libertad de transitar y de ausentarse de la República y volver a ella. (Art. 190 de 1830, y artículo 14, inciso 7.° de la de 1864). El artículo 34 de la Constitución de 1947 dijo en su aparte único que "en ningún caso podría ser impedida discrecionalmente la entrada de nacionales al país", que reproduce sustancialmente el respectivo inciso del Decreto de garantías del mariscal Juan Crisóstomo Falcón de 1863: "ningún venezolano podrá ser exilado de su tierra natal".

b) La abolición del reclutamiento forzoso para el servicio de las armas; texto que apareció por primera vez en la Carta de 1864, y que ha venido repitiéndose ulteriormente.

c) La facultad de hacer lo que no esté prohibido por la ley y de ejecutar lo que no perjudique a otro; ni impedido de ejecutar lo que la ley no prohibe (Art. 32, inciso 5.°, letra *c)* de la Constitución vigente). Este inciso parece más bien un postulado general, casi sin verdadera expresión, y que sería como la definición misma de lo que el Constituyente entiende por libertad.

d) La facultad de acusar a los funcionarios que incurran en quebrantamiento de sus deberes. Tampoco este precepto parece constituir una garantía específica, porque reconocida la igualdad ante la ley y erigidos los hechos irregulares de los funcionarios en delitos de acción pública, no sólo hay la facultad de acusarlos a ellos, sino en general a todos los ciudadanos que incurran en delitos de esa naturaleza.

e) Proscrita para siempre la esclavitud, y libres los esclavos que pisen el territorio de la República (Art. 32, inciso 5.°, letra *b)* de la Constitución vigente). Hoy esta norma, en su primera parte a lo menos, no constituye propiamente una garantía, y es más bien una declaración general (52).

(52) La iniciativa de la liberación de los esclavos corresponde a la Diputación Provincial de Caracas, en 1852, la cual se dirigió al Congreso sobre el particular. En 3 de marzo de 1854, 31 miembros de la Cámara de Representantes propusieron un Proyecto de ley abolicionista, y siete días después el presidente Monagas dirigió a las Cámaras un mensaje sobre el particular. Los principales inspiradores y colaboradores en la trascendental medida fueron el historiador Larrazábal, el ilustrísimo Monseñor Guevara, arzobispo de Caracas y el ministro Simón Planas. Las causas que determinaron al Presidente a resolver este problema fueron múltiples: algunos estiman que era la manera de salvar el desprestigio del Gobierno, o de quitar una bandera a los conservadores. La Ley tiene fecha 24 de marzo de 1854, y se destinaron algunos porcentajes de varios ramos de ingresos para indemnizar a los propietarios. En 1856 se reconoció como deuda nacional de 6 %. En el período de la Federación se cobraban todavía algunos de los impuestos de indemnización. En 1865 se aceptan como deuda nacional los créditos en referencia. Para 1854, comprendiendo los manumisos, había alrededor de 40.000 esclavos. Se calcularon 3.000.000 de pesos para la indemnización. (Gil Fortoul: *Historia Constitucional*, vol. III.)

Igualdad

La Constitución de 1811 decía que "la igualdad consiste en que la ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimientos, ni herencia de poderes" (Capítulo 8.º, Art. 2.º). Esta Constitución hizo una declaración expresa sobre la clase de los pardos, que en la colonia estaban en una situación de inferioridad; y declaraba nulas y revocadas en todas sus partes las antiguas leyes que les imponían degradación civil. Los pardos quedaban, pues, "restituídos a los imprescriptibles derechos que les correspondían como a los demás ciudadanos" (Cap. 9.º).

Ya explícita, ya implícitamente, las Constituciones venezolanas han hecho una triple aplicación de la igualdad:

1.º En lo que respecta al tratamiento que debe darse a los funcionarios o a las Corporaciones oficiales, que no puede ser otro que el de ciudadano y usted. Sin embargo, decía la Constitución de 1811, "a las Cámaras Representativas, al Poder Ejecutivo y a la Suprema Corte de Justicia, se dará por todos los ciudadanos el mismo tratamiento, con la adición de Honorable para las primeras; Respetable para el segundo y Recta para la tercera (53). En las últimas Constituciones se declara que quedan a salvo las fórmulas diplomáticas (Art. 32, inciso 18, letra *c)* de la Constitución vigente).

2.º Abolición de todo título de nobleza y distinción hereditaria; títulos que existieron en nuestro país en la época colonial, y que la Carta de 1811 declaró extinguidos. En razón de la misma garantía y en virtud del principio de la alternabilidad, han quedado abolidos los sueldos que duren más tiempo que el servicio y la perpetuidad de las funciones públicas (54). Sobre esta última cuestión ha decidido nuestro Supremo Tribunal "que los artículos 14 y 22 (de la Constitución de 1922), tanto en su letra, como en su espíritu, excluyen la perpetuidad de las funciones oficiales en los servicios públicos nombrados conforme a los principios claramente establecidos en nuestra Ley Fundamental, porque la duración indefinida en el ejercicio del cargo constituye un privilegio, destruye la

(53) En la práctica es frecuente y se usa en ciertos documentos oficiales, el de designar a las Cámaras Legislativas, con la adición de Honorables, y a los Concejos Municipales con el título de Ilustres.

(54) La Ley de Educación y la Ley de Pensiones dan jubilaciones y otorgan emolumentos a ciertos funcionarios retirados. Nadie duda de la justicia de tales erogaciones.

alternabilidad y crea desigualdades que lesionan la posesión de los mismos derechos que deben tener constitucionalmente los venezolanos" (55).

3.° El otro postulado, fuente de extraordinarias consecuencias prácticas, se le puede dividir para su estudio así:

a) Igualdad ante el impuesto.

b) Igualdad ante la Justicia, y

c) Igualdad ante los deberes.

a) Desde 1864 la Constitución afirma que los venezolanos están sometidos a unas mismas contribuciones; es decir, que todos están obligados a pagar unos mismos impuestos para el sostenimiento de los servicios públicos.

El principio así enunciado no ofrece dificultades mayores; el problema surge cuando se considera el caso de los impuestos progresivos o proporcionales. En nuestro Derecho Público, la Ley de Registro tiene un porcentaje que varía con el valor de la operación; la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional, establece una escala proporcional que va del medio por ciento al trece por ciento en ciertas ramas de herederos, y del siete y medio por ciento hasta el treinta por ciento, en otras; la Ley de Impuesto sobre la Renta gradúa de manera progresiva la masa imponible.

¿Cuál es la situación constitucional de esta categoría de imposición? En ciertas Constituciones, como en la francesa, donde los textos tradicionales hablan de las contribuciones de los ciudadanos en razón de sus facultades, el problema sería menos complejo; pero en un texto como el nuestro en donde se dispone que todos están sometidos a las *mismas* concontribuciones, hay lugar a grandes dudas sobre la legitimidad de esos impuestos. No desconozco la justicia de la progresividad en los impuestos: no niego su conveniencia como equitativa; pero estos son argumentos para el legislador, y no para el exegeta.

La Constitución de 1947 dispuso que el régimen rentístico nacional se organizaría y funcionaría sobre bases de justicia e igualdad tributaria con el fin de lograr una repartición de impuestos y contribuciones progresiva y proporcional a la capacidad económica del contribuyente (Art. 232).

La facultad, sin embargo, de exonerar de impuestos y cargas, no es discutible en nuestro Derecho Público, para el legislador ordinario. En la práctica se han concedido tradicionalmente, y se justifica esta clase de

(55) Sentencia de 22 de septiembre de 1924, M. de 1925.

exenciones en razón de compensaciones por riesgos posibles o a manera de incentivo para la iniciación de industrias nuevas o desconocidas en el país. El criterio de la Corte Federal al respecto ha sido, y es, el de que las exoneraciones concedidas por el legislador ordinario son perfectamente constitucionales (56).

Se pregunta, no obstante, si la facultad de conceder exoneraciones que tiene el legislador federal, es extensiva a los legisladores de los Estados y a los Concejos Municipales. El texto constitucional es de tal amplitud (...no pudiendo conceder exoneraciones de éstas [de las contribuciones] sino en los casos en que la ley las permita) que no parece dudosa la afirmativa, y en la práctica nuestras Asambleas Legislativas y Concejos Municipales han usado de esta atribución numerosas veces. No obstante, la Corte Federal y de Casación ha estimado que el vocablo *ley* no puede referirse sino a las nacionales. He aquí en síntesis el criterio del Alto Tribunal: "Aun cuando en la Constitución se emplea con frecuencia el vocablo ley para significar actos de carácter estadal o municipal, y aun cuando la materia de impuestos es común a los Poderes, Federal, de los Estados y Municipal, no ha podido ser la intención del Constituyente dejar a merced de los dos últimos la derogación parcial del principio de la igualdad en la oportunidad de dictar los Estados y Municipios sus ordenamientos legales sobre tal materia, pues siendo tan numerosos relativamente, podrían establecer por medio de sus organismos deliberantes exoneraciones diversas, contradictorias y aun disgregantes del ritmo necesario de la política nacional, de acuerdo con los respectivos sentimientos, intereses e ideolo-gías, de cada una de dichas entidades políticas" (57).

b) Este punto será tratado más adelante (58).

c) Las palabras "deberes" y "servicios" que emplea el Constituyente se refieren sin duda a la colaboración del individuo mismo, no en verdad a la contribución en sus bienes. Tal es por ejemplo la obligación del servicio militar, o la obediencia debida a las leyes o a las órdenes emanadas de los Poderes Públicos, conforme a sus atribuciones (Art. 31 de la Constitución vigente).

Como lo dijo el Constituyente de 1811, "las declaraciones de los derechos contienen las obligaciones de los legisladores; pero la conservación

(56) El Dr. Pedro Arismendi Lairet, Vocal de la Corte, ha publicado en el diario "La Esfera" de esta ciudad, a mediados del año en curso, una serie de artículos sobre el problema, con información histórica venezolana, así como de legislación comparada (1943).
(57) Sentencia de 2 de febrero de 1942, M. de 1943.
(58) Véase *Infra*, Seguridad.

de la sociedad pide que los que la componen conozcan y llenen igualmente las suyas" (Capítulo 8.º, Art. 2.º).

Seguridad

La seguridad existe en la garantía y protección que da la sociedad a cada uno de sus miembros sobre la conservación de su persona, de sus derechos y de sus propiedades, decía la Constitución de 1811 (Capítulo 8.º, artículo 2.º).

Varios incisos ha destinado el Constituyente para resumir las consecuencias de esta seguridad, y que en orden, salvo pocas adiciones, son hoy los establecidos en la Carta de 1864. En las Constituciones de 1811, 1830, 1857 y 1858, se expusieron en artículos separados y con breves variantes en su redacción. Helos aquí:

Los ciudadanos deben ser juzgados por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente, no por comisiones especialmente creadas. (Son los artículos 195, 102 y 18 de las Constituciones de 1830, 1857 y 1858, respectivamente.)

La Corte Federal y de Casación ha interpretado en un fallo notable el concepto de Juez Natural. "Para saber si un Juez es natural — dice la Corte — hay que atenerse a la creación de la función, y basta que ésta no le esté atribuída con anterioridad a otro Juez; por lo cual, tan juez natural para determinada represión puede ser el Ejecutivo o una de las Cámaras Legislativas como el del Crimen, según que esa función le haya sido atribuída especialmente a alguno de esos órganos" (59).

La permanencia del Magistrado — creado para una categoría de casos — es la antítesis de las comisiones, que tan fatales consecuencias han tenido en la Historia. En nuestro Derecho Militar, con anterioridad al Código de Justicia Militar vigente, para cada caso dado se elegía un Tribunal, pero con prudente previsión el legislador ha instaurado ahora Tribunales permanentes.

---

(59) Sentencia de 6 de agosto de 1936, M. de 1937. En el caso considerado por la Corte es el Constituyente mismo el que ha instituído al Poder Ejecutivo en juez de ciertos delitos penados con expulsión del territorio de la República, o sea para aquellos que proclamen, propaguen, o practiquen las doctrinas comunistas y anarquistas.

Los fueros

En la colonia existía un verdadero fuero militar, o sea la facultad de "ser juzgados por sus iguales". El objeto de esta institución — dice Depons — pudo ser laudable, pero el tiempo que todo lo borra no deja en la actualidad percibir sus ventajas. Se concibe fácilmente, y no pudo ser de otra manera, que el militar *in procinctu* no reconozca otra autoridad y otra justicia fuera de la del Consejo de Guerra, pero extender ese privilegio a las milicias cuando no están en pie de guerra, a los militares retirados, a cualquiera que haya obtenido del Rey un ligera distinción y esto igualmente para las causas civiles o criminales, es cosa que sale de los límites de lo razonable (60).

La Constitución de 1811 declaró "que no habrá fuero personal, sólo la naturaleza de las materias determinará los Magistrados a que pertenezca su conocimiento, y los empleados de cualesquiera ramos en los casos que ocurren sobre asuntos que no fueren propios de su profesión y carreras, se sujetarán al juicio de los Magistrados y Tribunales Ordinarios como los demás ciudadanos" (Capítulo 8.º, artículo 2.º).

En la actualidad los militares están sometidos a la jurisdicción militar por los delitos de este carácter, o por delitos comunes cometidos por militares en cuarteles, guarniciones, escuelas y establecimientos militares, almacenes del Ejército o de la Armada, oficinas militares y cualquier otro establecimiento militar en funciones, militares, en actos de servicio en comisiones o con ocasión de ellas. Si el delito común ha sido cometido en connivencia con civiles o con la complicidad de éstos, todos los complicados serán sometidos a la jurisdicción militar (61). Se discutió si los civiles podían ser sometidos a la jurisdicción militar. La Corte Federal y de Casación ha dicho que "en puridad de justicia sólo por delitos típicamente militares sería que un civil pudiere ser juzgado por Tribunales militares; y si la infracción cometida sólo fuere una derivación o desviación del Derecho común al militar, el Código Militar dará ciertamente el delito, pero del seno de la jurisdicción ordinaria es que ha de salir el juez com-petente" (62).

(60) Depons, Francisco: *Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme.*

(61) El Código de Justicia Militar somete a su jurisdicción no sólo a los oficiales, individuos de tropa o de marinería, sino a los alumnos de las escuelas militares o navales y a los que forman parte del Ejército o de la Armada con asimilación militar (Art. 125).

(62) Sentencia de 10 de marzo de 1937, M. de 1938.

Preceptos finales

Todos los restantes incisos se refieren a la protección del individuo, y constituyen evidentemente una reacción contra el régimen penal que existía para el siglo XVIII.

Así, nadie puede ser preso o detenido sin información sumaria previa; a menos que sea cogido *in fraganti*. La orden de detención debe ser escrita y expresar el motivo que la cause.

Nadie puede ser incomunicado.

Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni contra sus parientes en los grados en que la Constitución indica.

Nadie puede ser condenado sin ser oído.

Nadie puede continuar detenido si se destruyen los fundamentos que causaron la detención.

Nadie puede ser condenado a penas perpetuas; ni condenado dos veces por un mismo hecho punible (Art. 32, inciso 17).

Son, pues, los principios reguladores de un nuevo sistema de penalidad, que hoy parecen axiomáticos.

La Constitución de 1864 dispuso también — precepto que se viene repitiendo en las restantes — que nadie podía continuar detenido por motivos políticos restablecido que sea el orden, a menos que se trate del cumplimiento de una pena impuesta (letra *j)*, inciso 17 del artículo 32). El doctor Sanojo refiriéndose al inciso respectivo de la Constitución de 1874 dice lo siguiente: "Con todo el Poder Ejecutivo se ha atribuído la facultad de mantener en prisión indefinidamente un ciudadano, fundándose, cosa admirable, en el N.º 10, garantía 14, artículo 14. Dice esta disposición que ningún venezolano podrá continuar privado de su libertad, por motivos políticos, restablecido que sea el orden público. De ahí han deducido, por un argumento a contrario, que mientras el orden público esté turbado, el ciudadano puede permanecer preso y que el Poder Ejecutivo puede decretar la prisión sin ninguna prueba ni formalidad. Cierto, puede deducirse lógicamente, que durante la guerra interior, el individuo puede estar privado de su libertad; mas no se nos alcanza cómo es que pueda inferirse de aquella garantía que corresponde al Ejecutivo tan arbitrario poder. Es un principio consagrado por la ciencia y por las Constituciones libres que las autoridades no tienen otras atribuciones que las que expresamente les hayan otorgado las leyes, y es discurrir muy mal deducir del hecho

de ser legal la prisión de un ciudadano que toque a esta o a aquella autoridad decretarla y esto sin ninguna especie de formalidad. La Constitución lo que ha querido consagrar es que la ley no podrá permitir que la privación de la libertad de un individuo, por motivos políticos, se prolongue después de restablecido el orden público" (62 bis).

La Constitución de 1947 creó también el recurso de *habeas corpus* para toda persona presa o detenida con violación de las garantías establecidas en la Constitución, y que podía ser ejercido por el interesado o por cualquiera otra persona en su nombre. El recurso se interpondría por ante un Juez Penal de 1.ª Instancia (Art. 32 y Disposición Transitoria 15.ª).

Esta Constitución reconoció asimismo el derecho de asilo por motivos políticos, con las solas limitaciones establecidas en las leyes, en los principios del Derecho Internacional y en los Tratados Públicos (Art. 32).

La Constitución de 1811 estimó que el juicio por jurados era un elemento más de seguridad. El Congreso — dijo dicha Constitución — establecerá oportunamente por una ley detalladamente el juicio por jurados para los casos criminales o civiles a que comúnmente se aplicaren en otras Naciones con todas las formas propias de este procedimiento, y hará entonces las declaraciones que aquí correspondan en favor de la libertad y seguridad personal para que sean parte de ésta y se observen en todo el Estado (Capítulo 8.º, artículo 2.º).

El Constituyente de 1811 pareció considerar también como una específica garantía el principio de la no retroactividad de las leyes.

Mantuvo, sin embargo, la Carta de 1811, la prisión por deudas, pero condicionándola. "Si la prisión proviene de deudas, o no hubiere evidencia o vehemente presunción de fraude, tampoco deberá permanecer en ella luego que sus bienes se hayan puesto a disposición de sus respectivos acreedores, conforme a las leyes". (Ibid.) La prisión por deudas fué suprimida categóricamente por la Carta de 1864.

Del contexto y espíritu de las respectivas disposiciones antes examinadas, surge sin duda un principio general, que en la Constitución norteamericana constituye en síntesis la enmienda V: "A nadie se le podrá quitar la vida, la libertad o los bienes sin el debido proceso de ley"; es decir, sin ser juzgado, oído y defendido como lo indica la ley (63).

(62 bis) Sanojo, Luis: *Estudios sobre Derecho Político.* Caracas, 1877.

(63) En un artículo de Roberto H. Pecach intitulado "El debido procedimiento en la Constitución norteamericana", se hace un sintético, pero profundo análisis del sentido de la expresión *due process of law* de la enmienda V, y se exhiben casos prácticos resueltos por la Corte Suprema de los Estados Unidos.

Los extranjeros y las garantías

La Carta de 1830 expresaba en su artículo 218: "Todos los extranjeros de cualquiera Nación serán admitidos en Venezuela. Así como están sujetos a las mismas leyes del Estado que los otros ciudadanos, también gozarán en sus personas y propiedades de la misma seguridad que éstos; sin que por esta disposición queden invalidadas, ni alteradas aquellas excepciones de que disfrutan según los Tratados vigentes". (Es el Art. 113 de la de 1857.)

La Constitución de 1858 decía: "Los extranjeros en Venezuela gozan de los mismos derechos individuales y garantías que los venezolanos, y están sujetos como ellos a las leyes y autoridades de la República" (Artículo 29) (64).

Desde 1864 hasta la Constitución vigente se dice que los derechos de los extranjeros los determina la ley; pero que en ningún caso podrán ser mayores que los de los venezolanos (Art. 38 de la Constitución vigente).

¿La enumeración de las garantías en examen son aplicables a los extranjeros? De modo general la respuesta es afirmativa, con las excepciones siguientes:

1.° El derecho de sufragio sólo compete a los ciudadanos.

2.° El derecho de petición es en principio una garantía para los extranjeros, salvo aquellas peticiones que envuelvan una cuestión de carácter político general, como la dirigida a las Cámaras para que abrogue, modifique o haga una ley, pues aquí la petición se confunde con un derecho estrictamente ciudadano.

3.° La libertad de pensamiento, que está restringida en cuanto a la discusión e intervención en los problemas políticos.

4.° La de reunión y asociación para fines políticos.

5.° La de enseñanza, restringida, en cuanto que determinadas clases no pueden ser servidas por extranjeros, como lo son las de Historia de Venezuela, Derecho Constitucional, etc. (Art. 18 del Estatuto Provisional de Educación, 1949).

---

(64) Hay que observar que en esta Constitución el derecho de sufragio no figura como una garantía específica, y se declara expresamente, que dicho derecho compete sólo a los ciudadanos, que lo son: los venezolanos mayores de veinte años, y los venezolanos que sin tener esta edad sean o hayan sido casados (Art. 11).

Se puede, pues, decir, que algunos derechos tienen el carácter de *derechos individuales* propiamente; otros son más bien *derechos públicos*, o *derechos políticos*.

Carácter de las garantías

Las garantías constitucionales tienen carácter meramente enunciativo; es decir, la enumeración de ellas en la Constitución no presupone la negación de otros derechos. A título de ejemplo, se pueden mencionar la facultad de denunciar minas (Art. 30 de la Ley de Minas) o la de demandar la nulidad de las leyes inconstitucionales. Tal principio general está contenido en el artículo 28 de la Constitución de 1858, y que ha venido repitiéndose posteriormente. En algunas Constituciones se usó más bien la fórmula de que tal enumeración no coartaba a los Estados la facultad de acordar a sus habitantes otros derechos. (Es el Art. 18 de la Constitución de 1901.) El texto del artículo 34 de la Constitución vigente, que reproduce el 28 de 1858, dice a la letra: "La precedente enunciación de derechos no debe entenderse como una negación de cualesquiera otros que puedan corresponder a los ciudadanos y no estén comprendidos en ella".

Restricción y suspensión de garantías

Como consecuencia de las garantías ciudadanas, el poder del Estado se encuentra limitado en su actividad. En épocas normales este libre desarrollo es la razón misma de su existencia; pero en períodos críticos importa revestirlo de una fuerza mayor y de más eficacia y celeridad a sus actos. Es entonces cuando aparece la necesidad de limitar o suspender las garantías de los individuos.

En la mayor parte de los países, la facultad de suspender las garantías ciudadanas corresponde al Poder Legislativo, salvo que éste no esté en funciones. Tal ocurre en Francia. En los Estados Unidos la suspensión de las garantías corresponde al Congreso (Art. 1.°, Sec. 9.ª, 2). En Alemania correspondía al Presidente del Reich.

A la suspensión de garantías se le da a menudo el nombre de estado de sitio.

La Constitución de 1830 concedió esta facultad al Congreso; pero si

éste no estaba reunido, al Presidente con el voto del Consejo de Gobierno (Art. 118). La de 1858 preceptuaba lo mismo, y en caso de no estar reunido el Congreso debía consultarse a un Consejo extraordinario compuesto de la Corte Suprema de Justicia, del Vicepresidente de la República y del Secretario del Despacho que introdujera la solicitud (Art. 96). Desde 1864 hasta la fecha corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros (Arts. 77, 9 de 1893; 80, 8 de 1904; 100, 23 de 1936).

Tradicionalmente, las garantías no se podían suspender en Venezuela sino por conmoción interior a mano armada o invasión exterior, o inminente peligro de que una u otra cosa ocurriera. Sin embargo, en las Constituciones federales de 1864 y 1893 las garantías ciudadanas sólo podían ser suspendidas en caso de guerra exterior. Es la Constitución actual la que ha agregado además los casos de "epidemia, o de cualquier otra calamidad pública, o cuando por cualquier otra circunstancia lo exija la defensa, la paz o seguridad de la Nación o de sus instituciones o forma de gobierno" (Art. 37).

Quedan siempre a salvo el derecho a la vida, la proscripción de la esclavitud y la condenación a penas infamantes.

El Decreto de suspensión o restricción puede extenderse a toda la República; o a las zonas que en el propio Decreto se determinen (Ibid.).

Es de observar, por lo demás, que la suspensión de garantías no suspende el imperio de la Constitución, por manera que no queda afectado el funcionamiento de los poderes públicos del Estado (Ibid.).

Sin embargo, en la Constitución de 1947, aun sin previa suspensión de garantías, podían ser detenidas las personas si hubiere fundados indicios acerca de la existencia de planes o actividades que tengan por objeto derrocar los poderes constituídos. Estas medidas debían ser sometidas al Congreso y en determinados casos a la Corte Suprema de Justicia también (Art. 77).

Capítulo VIII

LA SOBERANÍA Y EL PODER PÚBLICO

Normas generales

La noción de la soberanía popular no fué un hecho desconocido, sino más bien proclamado por grandes pensadores clásicos, como Sócrates y Platón, y vivamente afirmado por eminentes teólogos, como Belarmino y Suárez; pero el principio como característica de reacción contra las Monarquías absolutas de la Europa occidental y como instrumento de predominio de la burguesía contemporánea, data de los trabajos de Rousseau, Montesquieu y otros, y vino a hacerse realidad con características universalistas desde el siglo XVIII.

Venezuela afirmó este principio desde su primera Constitución, y ha venido repitiéndolo a través de las reformas de su Estatuto Fundamental. La Carta de 1811 está visiblemente inspirada en el *Contrato Social* de Rousseau: "Después de constituídos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente les conducían sus pasiones, propias sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de estos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos y la sujeción a ciertos deberes nuestros".

"El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos."

"Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas leyes y costumbres y Gobiernos, forma una soberanía."

"La soberanía de un país, supremo poder de reglar y dirigir equitativamente los intereses de la comunidad, reside, pues, esencial y originalmente en la masa general de sus habitantes, y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución."

"Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de

ciudadanos, ninguna Corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido, puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescriptible, inenagenable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquiera función pública del Gobierno, si no la ha obtenido por la Constitución" (Capítulo 8.º, Art. 1.º).

Ese mismo principio capital, y las consecuencias que derivaron los enciclopedistas y filósofos franceses, o sean, en síntesis: gobierno representativo; división tripartita del Poder Público; características de mandatarios de los funcionarios públicos, y otras, los resumieron los artículos 3 y 4 de la Carta de 1830, en su Título primero y vienen repetidos en ese mismo Título en las Cartas de 1857 y 1858. Desde 1864 hasta 1893 las normas referentes al particular figuraron bajo el mote de Disposiciones complementarias o Disposiciones generales, o se infieren de la propia estructura de la Constitución; y desde 1901 a 1922 se encuentran repartidos en un Título especial y previo a las disposiciones sobre los tres Poderes Públicos, bajo la denominación de Soberanía Popular o Nacional y Poder Público y en las Disposiciones generales. Desde 1925 hasta el presente aparecen sólo en el Título previo de que se ha hecho referencia.

El principio de la separación de los Poderes fué enunciado así por la Carta de 1811: "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y confiados a distintos Cuerpos independientes entre sí en sus respectivas facultades" (Capítulo 8.º, Art. 1.º; Art. 8.º de 1830, 6.º de 1857, 10 de 1858, 50 de 1936, 51 de la actual).

El principio de que los funcionarios no tienen más facultades que las que les otorga la ley, fué expuesto así por la Constitución de 1811: "Los individuos que fueren nombrados para ejercerlas (las funciones públicas) se sujetarán inviolablemente al modo y regla que en esta Constitución se les prescribe para el cumplimiento y desempeño de sus destinos" (Ibid.). El artículo 8.º *in fine* de la Constitución de 1830 lo enunció así: "Cada Poder ejercerá las atribuciones que le señale esta Constitución sin excederse en sus límites respectivos". Constituciones posteriores han afirmado que todo lo que extralimite la definición de atribuciones constituye una usurpación de poder, y como tal usurpación es nula (Arts. 23 y 24 de 1901, 28 y 29 de 1922 y 42 y 43 de la actual).

La noción de la responsabilidad que acarrea el ejercicio del Poder Público, fué concebida en los siguientes términos por nuestra primera Carta:

"Los Magistrados y oficiales del Gobierno investidos de cualquiera especie de autoridad, sea en el Departamento Legislativo, en el Ejecutivo o en el Judicial, son de consiguiente meros agentes o representantes del pueblo en las funciones que ejercen y en todo tiempo responsables a los hombres o habitantes, de su conducta pública por vías legítimas y constitucionales" (Ibid.). Este concepto fué establecido por la Constitución de 1830, así: "Todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y las leyes" (Art. 185). Posteriormente, desde 1901, se ha usado la fórmula de que el Poder Público puede acarrear una doble responsabilidad: por extralimitación de facultades que la Constitución otorga o por quebrantamiento de la ley que organiza sus funciones (Art. 44 de la Constitución vigente).

Normas sobre el Ejército nacional

Ya dispersas en la Constitución, ya bajo un Título especial con el nombre "De la Fuerza Armada", ya bajo el mote objeto de este Capítulo, han figurado en la Carta Fundamental diversas disposiciones sobre la fuerza pública.

En la primera Constitución, a imitación de la norteamericana, se otorgó al Poder Ejecutivo el comando supremo de las fuerzas armadas del país (Cap. 3.º, Sec. 3.ª). Por el artículo 117, atribución 4.ª de la Constitución de 1830, se declaró que el Presidente de la República tenía el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra para la defensa de la República; en 1857 se estableció que podía dirigir en persona estas fuerzas, pero que para ello necesitaba el acuerdo del Congreso, o en receso de éste, del Consejo de Gobierno (Art. 53-15). En 1858 se volvió por la redacción de 1830, pero el Presidente no podía mandar en persona las fuerzas de mar y tierra (Art. 99).

Desde 1864 hasta 1901 se estableció el principio general que la autoridad civil y militar no podían estar reunidas en una misma persona, y que si bien el Presidente de la República comandaba el Ejército al hacerlo efectivamente debía ser suplido en sus funciones civiles de Gobierno (Artícu-los 97 de 1864 y 129 y 62 de 1893). En 1904 se asentó igual principio, pero ambos poderes, el militar y el civil, podían reunirse en una misma persona en caso de alteración del orden público (Art. 110. Son los Arts. 127 y

111 de 1909 y 1914 y 1922). Por el artículo 45 de la Constitución de 1925 se declaró que el Presidente de la República ejercería simultáneamente ambas funciones; y que también en caso de guerra cuando se le atribuyeran funciones militares a un empleado civil. (Art. igual en 1928.) En 1929 se estableció el mismo principio; pero, cosa curiosa, en realidad el comando de las fuerzas se otorgó a un funcionario denominado Comandante en Jefe del Ejército Nacional (Art. 128) (65). Por la Constitución de 1931 se sentó el mismo postulado, pero se agregó que el Presidente de la República sería siempre el Comandante en Jefe del Ejército Nacional. El artículo 44 de la Constitución vigente otorga sólo al Presidente de la República el privilegio de poder desempeñar simultáneamente funciones civiles y militares. La Constitución de 1947 dispuso que el Presidente de la República es la suprema autoridad jerárquica de las fuerzas armadas nacionales y las comandará a través de los Despachos Ejecutivos y por medio de los funcionarios que la ley señale (Art. 102).

La existencia de un Estado organizado presupone lógicamente la existencia de un Ejército regular; y lo presupone porque el derecho necesita del respaldo de la fuerza. En el orden internacional, un Estado sin Ejército es una abstracción jurídica.

Ese Ejército nacional fué previsto y creado por la Constitución de 1811 (66) y así aparece organizado en sus líneas fundamentales en las Constituciones subsiguientes. "Una milicia bien reglada e intruída — dijo esa Carta — compuesta de los ciudadanos es la defensa natural más conveniente y más segura a un Estado libre. No deberá haber tropas veteranas en tiempo de paz, sino las rigurosamente precisas para la seguridad del país, con el consentimiento del Congreso" (Capítulo 8.º, Art. 2.º).

Conforme a la Constitución de 1830 la fuerza armada se dividía en ejército permanente, fuerza naval y milicia nacional. Ese Ejército tenía por finalidad guardar los puntos importantes de la República; estaba sometido a las órdenes de sus jefes militares y se regía por sus leyes propias. Los jefes y oficiales no podían ser destituídos de sus empleos sino en virtud de sentencia. La milicia militar estaba a las órdenes del Gobernador de la

---

(65) Después de roto el equilibrio de la República con la Guerra Federal y destruída la iniciada tradición civilista del país, la Presidencia de la República se ha desempeñado siempre por un militar; y en los breves intervalos en que esto no ha ocurrido en realidad el poder se ha ejercido a la sombra de un prestigio de aquella naturaleza. La Carta de 1929 reprodujo en su texto el dualismo fatal, o un principio, como diría nuestro insigne Laureano Vallenilla Lanz, es la expresión de nuestra Constitución orgánica.

(66) Dicho Ejército desempeñó en aquellos días y en los posteriores del largo ciclo de la Guerra Magna la mejor de nuestras empresas, tan buena que acaso por ella tenemos existencia como Estado. Repetirlos en cualquier otra gran tarea es un mandato y es una necesidad.

Provincia, quien la llamaría al servicio cuando el Poder Ejecutivo lo ordenara. Son los mismos principios de 1857 y 1858 (Arts. 180 a 184 de la primera; 90 a 95 de la segunda y 142 a 146 de la tercera). De acuerdo con las mismas Constituciones, el Congreso era el competente para decretar en cada año la fuerza de mar y tierra, determinando la que debe haber en tiempo de paz; y arreglar por leyes particulares el modo de levantar y reclutar la fuerza del Ejército permanente y de la milicia nacional y su organización (Art. 87, inciso 7.º de 1830).

Por los artículos 94 y 95 de la Carta de 1864 se prevé la existencia de un Ejército nacional que se formará con individuos voluntarios y con el contingente que dará cada Estado; y de una milicia de los Estados que en caso de guerra puede ser pedida por el Gobierno Nacional, el que conserva la facultad de cambiar sus jefes. (Principios iguales en las restantes Constituciones hasta 1909.) Desde 1914 no hay milicias en los Estados, a menos que se formen por orden del Gobierno Nacional, y sólo hay un Ejército nacional. Hasta 1904, el Congreso fijaba el número del Ejército y en la Constitución de este año y en la de 1909 se dejó esta materia a una ley especial; desde la Constitución de 1914, el Presidente fija el número de las fuerzas de mar y tierra, y últimamente las del aire (Art. 78, inciso 22 de la de 1914; 104, inciso 2 de la vigente). En 1919 se estableció el servicio militar obligatorio. La primera ley al respecto se llamó Ley de Formación y Reemplazo de las Fuerzas de Mar y Tierra.

También es principio tradicional que la fuerza armada no delibera, que es pasiva y obediente, y que durante las elecciones permanecerá acuartelada. Por las Constituciones de 1864 y 1874 se dispuso que durante ese período las fuerzas serían desarmadas (Art. 111 de 1864). En algunas Constituciones se preceptuó que el Gobierno Nacional no podía tener fuerzas en los Estados sin permiso de éstos (Art. 100 *ejusdem*).

La Constitución de 1947 previó la creación del Consejo Supremo de la Defensa Nacional, como órgano máximo de dirección y coordinación de las fuerzas armadas, y declaró que éstas tenían como misión específica la defensa nacional, y que sus integrantes no gozaban del derecho de sufragio, ni podían pertenecer a agrupaciones políticas, ni tomar parte en las actividades de éstas (Arts. 95, 99 y 103).

Incompatibilidades en los cargos públicos

El artículo 46 de la Constitución vigente preceptúa: "Ningún individuo podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado. La aceptación de un segundo destino de esta especie equivale a la renuncia del primero, excepto respecto de suplencias mientras el suplente no reemplace al principal, y respecto de empleos de academias, hospitales, juzgados accidentales o institutos de enseñanza o beneficencia". En otras Constituciones no había excepciones a la regla general de incompatibilidades antes enunciada (Art. 142 de 1893), bien proviniera la elección del Congreso o del Ejecutivo Federal. La redacción actual parece más cónsona con nuestro estado cultural.

"Las prohibiciones mencionadas se justifican — dice el profesor Hernández Ron — de una parte, para evitar que un reducido número de ciudadanos monopolice los cargos públicos y disfrute de manera exclusiva de los sueldos o emolumentos que señalan las leyes de Presupuesto Nacional, de los Estados y Municipalidades, propendiéndose así a que los sueldos se repartan entre el mayor número de personas, y por la otra, con el fin de asegurar el mejor cumplimiento de las funciones públicas..." "Las excepciones al respecto — continúa el tratadista — tienen racional justificación: los suplentes no devengan sueldos, bien sean de Tribunales o del Congreso, etc.; y en cuanto a los empleos de academias, hospitales, institutos de enseñanza y beneficencia, los sueldos devengados son insignificantes, y la excepción va además en obsequio de la causa de la Instrucción Pública y de la Beneficencia Nacional" (67).

En este mismo orden de ideas ha existido desde los orígenes de nuestra organización el postulado de que Senadores y Diputados no pueden ejercer durante las sesiones de las Cámaras ningún destino público (Art. 68 de la Carta vigente). Se explica la prohibición por el principio de la separación de los Poderes, por evitarles recargos de trabajo y por liberarlos de toda posible influencia que pueda ejercer el Ejecutivo.

La Constitución de 1830 estableció que durante el período de sus destinos no podían los Senadores y Representantes admitir empleo del Poder Ejecutivo, sino el ascenso de escala en su carrera (Art. 85). La Carta de 1857, dijo: "Podrá recaer el nombramiento de Secretario del Despacho y

---

(67) Hernández Ron, Dr. J. M.: *Tratado Elemental de Derecho Administrativo.*

de Agente Diplomático en cualquiera de los individuos del Congreso; mas, por el hecho de aceptarlo quedará vacante el puesto que ocupe en el Cuerpo Legislativo" (Art. 37). Las Constituciones de 1858, 1864 y 1874 prohibieron también a los miembros de las Cámaras la aceptación de cargos del Ejecutivo mientras durara el mandato y aun durante el año subsiguiente a la terminación de éste. Se exceptuaban los nombramientos de Ministros del Despacho, empleos diplomáticos y mandos militares; pero la aceptación de estos empleos dejaba vacantes los cargos en las Cámaras (Artículo 45). Las de 1881 y 1891 permitieron a los miembros del Parlamento la aceptación en general de cargos públicos; pero al aceptarlos vacaban los mandatos legislativos (Art. 41). Desde 1893 data la redacción sustancialmente igual a la de la Constitución vigente, o sea: El ejercicio de cualquier destino público es incompatible con el cargo de Senador o Diputado durante las sesiones. (Es el Art. 37 de 1893 y 67 de la actual) (68).

La Constitución de 1947 — recogiendo un anhelo popular traducido en críticas y censuras — volvió por la tradición anterior. Al efecto, creó una doble restricción: de incapacidad, en cuanto a que determinados funcionarios no podían ser elegidos miembros de las Cámaras, y de incompatibilidad, dado que los parlamentarios no podían ser nombrados para ciertos cargos públicos.

En efecto, los artículos 142 y 143 disponen, respectivamente, que ni el Presidente de la República, ni sus parientes dentro del segundo grado, ni los Ministros, ni los Magistrados de la Corte Suprema, ni el Fiscal General, ni el Procurador, ni el Contralor, ni los Gobernadores, ni ningún otro de los altos funcionarios que allí se enumeran, podían ser elegidos Diputados o Senadores; y que tampoco los parlamentarios podían aceptar cargos públicos, excepto los de Ministros del Ejecutivo o Jefes de misiones diplomáticas o de suplencias, o cargos asistenciales, docentes, electorales o académicos.

Principios sobre impuestos y gastos

Desde 1864 se había declarado que no podían hacerse otros gastos que los que expresamente estuvieren autorizados por la Ley de Presupuesto.

(68) Aunque la Constitución habla del *ejercicio* de cualquier destino público estimo que, sin embargo, ciertos cargos de duración dada y de elección en un momento dado también, como Concejales, Miembros de las Asambleas, Magistrados judiciales, vacan al ocupar su titular un destino de Senador o Diputado, pues de no ser así reunirían en su persona dos empleos. En los demás casos ocurre lo mismo, pero el Ejecutivo puede, y se hace en la práctica, realizar un nuevo nombramiento.

Desde 1909 se preceptuó que podían decretarse créditos adicionales sometidos a la aprobación del Congreso (Art. 134). Desde 1925 se declaró además que no podía cobrarse ningún impuesto que no estuviere autorizado por la ley (Art. 48), que corresponde al artículo 47 de la Constitución actual, si bien este principio se podía deducir del precepto en virtud del cual sólo las Cámaras podían decretar los impuestos (Art. 64, inciso 2.° de 1858).

Cláusula obligatoria en los contratos

Los contratos celebrados por el Poder Público llevan la cláusula expresa o implícita de que las dudas o controversias que pudieran surgir en ellos deben ser resueltas por los Tribunales competentes de Venezuela sin que puedan dar origen a reclamaciones extranjeras. En la primitiva redacción sólo se habló de los contratos celebrados por la Nación o los Estados (Art. 149 de 1893). La redacción comprensiva de cualquier rama del Poder Público data de 1901 (Art. 189). Dichos contratos no pueden ser traspasados, ni en todo, ni en parte, a Gobiernos extranjeros. Desde 1901 se declaró además que las personas con quienes se celebren esos contratos deben estar domiciliadas en Venezuela. La Constitución de 1947 destinó un título a las Relaciones internacionales en donde se aclaran y amplían muchos de estos conceptos.

Juramento de empleados

Las Cartas de 1830, 1857 y 1858 establecieron un título especial denominado Del juramento de los empleados, comprensivo del deber que tienen éstos de jurar cumplir bien y exactamente los deberes de su empleo y defender la Constitución y las leyes de la República (Título 27 de 1830). En la Constitución actual se ha declarado el mismo principio dejando a una ley especial la reglamentación. La ley vigente sobre la materia se llama Ley de Juramento y es de fecha 30 de agosto de 1945. El artículo 1.° de dicha ley reproduce esencial y casi literalmente el texto del artículo 220 de la Carta Constitucional de 1830.

La Constitución de 1947 dispuso además que todo funcionario público, en los casos que determine la ley, debía formular declaración jurada de sus bienes antes de entrar en el ejercicio de su cargo.

CAPÍTULO IX

EL PODER LEGISLATIVO

GENERALIDADES

El Congreso es el órgano representativo por excelencia de la soberanía popular, ya que generalmente hablando es el que emana más directamente del pueblo (69); y no sólo en este aspecto, sino que por su actividad ordinaria de crear la ley está investido de la función más noble en la vida del Estado.

En determinados momentos de la existencia constitucional de la Nación, las Cámaras han tenido un mayor predominio. Con efecto, han ejercido, a lo menos una de ellas, papel de Alto Tribunal; han sido las intérpretes máximas de la Constitución y su obra no ha estado sometida al control de ningún otro Poder del Estado. Hoy, no podría decirse tanto (70).

En el orden económico, el Parlamento tiene una alta función, no sólo como que al aprobar y modificar el Presupuesto ejerce una actividad extraordinaria, sino porque es de su competencia la legislación capital sobre impuestos, bancos, institutos de créditos, y en general, sobre la política económica y financiera de la Nación.

(69) Como observa Barthelemy, se le llama también al Parlamento la representación nacional. Esta expresión, exacta en las democracias republicanas, cesa de serlo en los países en donde una sola parte del Parlamento es elegido, mientras que la otra es hereditaria o nombrada por el Jefe del Estado (Inglaterra-Italia). En ciertas democracias, por otra parte, esta expresión es inexacta, ya que el Jefe del Estado puede pretender también el título de representante: el Presidente de Estados Unidos, el Presidente del Reich alemán, elegidos por el pueblo, pueden pretender ser la representación nacional tanto como el Parlamento. Berthelemy, Joseph et Duez, Paul: *Traité de Droit Constitutionnel.* (Italia es hoy una República, y según la Constitución de 1948, el Parlamento se compone de dos Cámaras: la de Diputados y el Senado. La Cámara es elegida por sufragio universal y el Senado es elegido también por sufragio universal, por los sufragantes que han cumplido veinticinco años. Sin embargo. los Presidentes de la República son Senadores de derecho y vitalicios, e igualmente el Presidente de la República tiene el derecho de elegir Senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan ilustrado la Patria por altísimos méritos en el campo social, científico, artístico o literario, dice el artículo 59 de la Constitución.)

(70) V. Poder Judicial.

Sistema bicameral

En Venezuela el sistema ordinario de funcionamiento del Poder Legislativo ha sido el bicameral, con una Cámara alta elegida de modo distinto de la otra, y en ocasiones con facultades diferentes. Siempre, por lo demás, cada una de las Cámaras ha tenido sus atribuciones privativas. En determinados momentos de transición ha habido, sin embargo, una Asamblea Nacional o Constituyente.

Evidentemente que las razones que han privado para organizar el Parlamento de este modo han sido las tradicionales: mayor tiempo y serenidad en las deliberaciones; control de una Cámara por la otra; mayor ponderación en una de ellas y supresión de toda posibilidad de tiranía.

En Venezuela se las llamó en las primeras Constituciones, Cámara de Representantes y Cámara del Senado; la denominación de la primera ha sido sustituída por la de Cámara de Diputados.

Cámara del Senado

La Constitución de 1811 no fijó exactamente el número de los Senadores, sino que los limitó a "un número de individuos cuya proporción no pasará de la tercera parte, ni será menos de la quinta parte del número de Representantes. Este cálculo indica al presente que debe haber de cada Provincia un Senador para cada setenta mil almas de todas clases, sexos y edades con arreglo a los censos que rigen; pero siempre nombrará uno la que no llegue al número señalado, y otro, la que deducida la cuota tenga un residuo de treinta mil almas". Pero, en las Constituciones posteriores, el número ha sido, con pocas excepciones, el de dos Senadores por cada Provincia o Estado. (Arts. 60 de 1830, 25 de 1857, 49 de 1858, etc.) Sólo las Cartas de 1881, 1891 y 1893 mandaron elegir tres Senadores por cada Estado. La razón estaba en que siendo los Senadores representantes de los Estados como entidades autónomas, era posible que siendo par el número un Estado pudiera tener dos pareceres distintos sobre una cuestión dada. Se pensaba que siendo tres, habría siempre una mayoría y que esta mayoría sería el querer del Estado. Sin embargo, es posible que los tres opinaran de modo distinto sobre un mismo asunto.

Desde la Constitución de 1811 hasta el presente, los Senadores han

sido elegidos por las Asambleas Provinciales o Asambleas Legislativas, con excepción de lo preceptuado en las Constituciones de 1830, que mandó elegirlos por los Colegios Electorales (Art. 36) y 1947, por votación directa.

También ha requerido la Constitución una edad mayor en los Senadores que en los Representantes, y en la Carta del año de 1830 otros requisitos, como los de tener una capacidad económica mayor. (Comp. artículos 52 y 62.) En las Constituciones de 1857 y 1858 se requirió una determinada capacidad económica sólo en los Senadores (Arts. 26 y 52, respectivamente). A partir de 1864 las diferencias de cualidades entre Senadores y Diputados residen sólo en la edad. En todas las Constituciones para ser Senador se necesitan treinta años cumplidos.

En nuestro país determinadas Constituciones han dado una duración igual al mandato de Senadores y Diputados, y también una renovación total a los Senadores. Cuando la renovación ha sido parcial el Constituyente se ha guiado por el criterio de que de esta manera no se rompe totalmente el ritmo y continuidad del Poder Legislativo, es decir, de que así se conserva una especie de uniformidad en la gestión.

Las Cartas de 1830 hasta 1893 dieron al mandato de los Senadores una duración de cuatro años, renovándose por mitad, con excepción de la de 1857 que ordenó que durarían seis años y la de 1874, sólo dos años. La de 1901 les dio una duración de seis años, con renovación por mitad cada tres años; la de 1904 ordenó que durarían seis años; la de 1909, cuatro años; las de 1914 a 1931, establecieron una duración de tres años. La vigente ordena que duren cuatro años, renovándose por mitad (Art. 55).

Atribuciones privativas

Las atribuciones privativas de esta Cámara han variado mucho; pero en todas las épocas han sido muy numerosas, habida cuenta de las que les otorgan las leyes generales del país:

1.º Desde 1811 hasta 1891, el Senado funcionó como Alta Corte de Justicia para sustanciar y decidir los procesos por ciertos delitos contra determinados funcionarios. En la primera Carta se especificaron al detalle los trámites al respecto: "El Senado tiene todo el poder natural e incidente de una Corte de justicia para admitir, oír, juzgar y sentenciar cualesquiera de los empleados principales en servicio de la Confederación,

acusados por la Cámara de Representantes de felonía, mala conducta, usurpación o corrupción en uso de sus funciones, arreglándose a la justicia en estos procedimientos, y prestando para ello un juramento especial sobre los Evangelios antes de empezar la actuación.

"También podrá juzgar y sentenciar a cualesquiera otros de los empleados inferiores, cuando instruído de sus faltas o delitos advierta omisión en sus respectivos jefes para hacerlo, procediendo siempre la acusación de la Cámara.

"Inmediatamente pasará al acusado copia legal de la acusación, y le señalará tiempo y lugar para evacuar el juicio, sirviéndose para esto del Ministro o comisionado que tenga a bien elegir; y teniendo consideración a la distancia en que resida el acusado, y a la naturaleza del juicio que va a sufrir.

"Luego que haya tenido su efecto la citación y emplazamiento del Senado compareciendo en fuerza de ella el acusado, se le oirán libremente las pruebas y testigos que presentare y la defensa que hiciere por sí o por Letrado; pero si por renuncia u omisión dejare de comparecer, examinará el Senado los cargos y pruebas que haya contra él, y pronunciará un juicio tan válido y efectivo como si el acusado hubiese comparecido y respuesto a la acusación.

"En estos juicios, si no hubiere Letrado en el Cuerpo del Senado deberá éste citar para que dirija el juicio a alguno de los Ministros de la Alta Corte de Justicia o a otro Letrado de crédito que merezca su confianza, a los cuales sólo se concederá voto consultivo en la materia.

"Para que puedan tener efecto y validación las sentencias pronunciadas por el Senado en estos juicios, han de concurrir precisamente a ellas las dos terceras partes de los votos de los Senadores que se hallaren presentes en el número necesario para formar sesión constitucionalmente.

"Estas sentencias no tendrán otro efecto que el de deponer al acusado de su empleo, en fuerza de la verdad conocida por averiguación previa, declarándolo incapaz de obtener cargo honorífico o lucrativo en la Confederación; sin que esto lo releve de ser ulteriormente perseguido, juzgado y sentenciado por los competentes Tribunales de Justicia." (Cap. 2.°, Sec. 4.ª.)

En la Constitución de 1830 se reglamentó también el procedimiento en estos casos (Arts. 66 a 71) y se ordenó que cuando el juicio fuere contra el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Consejeros, los Secretarios del Despacho o los miembros de la Corte Suprema de Justicia,

el Senado, para juzgar y sentenciar, debe incorporar a su seno a la Corte Suprema.

En las Constituciones posteriores se dejó a una ley especial la reglamentación de la materia. El Código de 1873 declaró que al Presidente de la República, en caso de ser condenado, no se le podía imponer otra pena que la de destitución, inhabilitación, expulsión, confinamiento o multa, pudiéndosele aplicar dos o más de ellas al mismo tiempo (Art. 247).

"Piensan algunos — dice el doctor Ochoa en el comentario de este artículo — que la limitación que hace la ley de no poder imponerse al Presidente de la República sino las penas que aquí se enumeran, constituye una desigualdad odiosa, y que ellas no serían siempre suticientes a castigar todos los delitos que aquél pueda cometer. Nuestro Código ha asentado una doctrina distinta, obedeciendo, para ello, en nuestro humilde concepto, a las siguientes consideraciones:

"Después que la Nación ha elevado a la primera magistratura a uno de sus hijos, para lo cual es de suponer concurran en él esas dotes y méritos eminentes, que hacen a un hombre acreedor a tal alta dignidad; después que con tal carácter lo presenta a todas las potencias de la tierra, reclamando para él las consideraciones y honores que se dispensan al primer Magistrado de un pueblo libre e independiente, no está bien que más luego se muestre a sus ojos a ese mismo representante de su soberanía, vistiendo, en lugar del puro manto de la autoridad, la oprobiosa chamarra del presidiario. No debe hacerse esto, no por consideración al hombre que se ha hecho indigno, pero sí por honor, por decoro de la Nación que a esa eminencia lo elevó. ¿Ni que pena más severa que arrojar al Magistrado refractario del Capitolio a la Roca Tarpeya de la vergüenza y desprecio públicos? A la altura en que se encuentra colocado, hacerlo descender de ella, inhabilitarlo para nuevos cargos públicos, imponerle una multa crecida cuando ha dilapidado el Tesoro y cometido otras infracciones que reconozcan por móvil el interés, expulsarlo del territorio de la República, son penas más graves que si a un particular se condenase a sufrir un presidio u otro castigo degradante" (71).

2.° Por la Constitución de 1811 era con "previo aviso y consentimiento del Senado, sancionado por el voto de las dos terceras partes de los Senadores que se hallaren presentes en número constitucional" que podía el Poder Ejecutivo "concluir Tratados y negociaciones con las otras Poten-

(71) Ochoa, Dr. Francisco: *Exposición al Código Penal Venezolano.*

cias o Estados extraños a esta Confederación". "Bajo las mismas condiciones y requisitos — continúa la Constitución — nombrará los Embajadores, Enviados, Cónsules y Ministros-Jueces de la Alta Corte de Justicia y todos los demás oficiales y empleados en el Gobierno del Estado, que no estén expresamente indicados en la Constitución, o por alguna ley establecida o que se establezca por el Congreso" (Cap. 3.º, Sec. 3.ª).

3.º Prestar o no su consentimiento para el ascenso de los oficiales militares o navales, desde coronel y capitán de navío, inclusives. Esta atribución fué conferida al Congreso durante la vigencia de las Cartas de 1864 a 1893.

4.º Conceder a los restos de venezolanos ilustres el honor de ser depositados en el Panteón Nacional. Esta atribución data de 1901.

5.º Dar o no su consentimiento a los empleados nacionales para admitir dádivas, honores, cargos o recompensas de gobiernos extranjeros.

6.º Nombrar las personas que deban ocupar las Dignidades y Canongías, que no sean de oficio. (Art. 5.º de la Ley de Patronato Eclesiástico.)

7.º Otorgar la condecoración de la "Defensa Nacional" de propia iniciativa o a solicitud del Ejecutivo Nacional. (Art. 5.º de la Ley sobre Condecoración de la Legión de la Defensa Nacional.)

Durante la vigencia de las Cartas de 1914 y 1922 tuvo el Senado la facultad de someter a árbitros arbitradores las controversias que por razón de sus límites llevaren ante él uno o más Estados de la Unión (72).

Cámara de Diputudos

La Carta de 1811 fijó un Diputado por cada veinte mil habitantes. Lo mismo ordenó la de 1830, si bien mandó elegir un Diputado más por un exceso de doce mil. Las Cartas de 1857 y 1858 subieron el *quantum* a veinticinco mil habitantes, y uno más por un exceso de quince mil. Este número se mantuvo en 1864 y 1874, si bien el exceso sería de doce mil habitantes. Las Constituciones de 1881, 1891 y 1893 elevaron la cifra a treinta y cinco mil y el exceso a quince mil. Las de 1901 y 1904 aumentaron el número a cuarenta mil y el exceso a veinte mil. Las Constituciones promulgadas desde 1909 hasta 1945 ordenaron elegir un Diputado por cada

(72) Nótese que las controversias de otra índole entre los Estados de la Federación, quedaban sometidas a la jurisdicción de la Corte Federal y de Casación. (Artículo 19, atribución 25 de la Constitución de 1922.)

treinta y cinco mil habitantes y uno más por un exceso de quince mil. El Congreso, en uso de la facultad constitucional "de establecer el aumento que sea necesario en la base de la población para elección de Diputados conforme al último censo aprobado", elevó posteriormente la cifra a cuarenta mil y el exceso a veinte mil, número éste que conservó la Constitución de 1947.

Siempre se ha establecido que si la Provincia o Estado no alcanzare el número de habitantes señalado en cada caso, elegirá sin embargo un Diputado.

En el cómputo de la población se suman los extranjeros; esto es en cierto modo una participación que se les da en la vida política del país (73).

Los Diputados son elegidos por votación popular y representan el elemento población, si bien en la Constitución de 1936 fueron las Asambleas Municipales de los Distritos de los Estados y del Distrito Federal las que practicaron la elección, viniendo a ser ésta de segundo grado. Por la primera razón, el Distrito Federal, los Territorios Federales y aun las Dependencias Federales pueden elegir Diputados, aunque el artículo 58 de la Constitución vigente no menciona las últimas, quizás por lo despobladas que son. La Constitución de 1947 dispuso, por excepción en la vida constitucional del país, que el Distrito Federal elegiría Senadores también.

La edad para poder ser elegido Diputado ha sido normalmente la de veinticinco años. Las de 1904 (Art. 32) y la de 1947 requirieron sólo la edad de veintiún años.

La Carta de 1830 dio al mandato de los Diputados una duración de cuatro años; la de 1857, seis años, renovándose por mitad; la de 1858 cuatro años, renovándose por mitad, las de 1864 y 1874, dos años; las de 1881 y 1891, cuatro años, renovándose por mitad, la de 1893, el mismo lapso, pero con renovación total. Las de 1901 y 1904, seis años. La de 1909, cuatro años, con renovación por mitad. Desde 1914 hasta 1931, el mandato sería de tres años con renovación total. La Carta vigente dice que durará cuatro años, renovándose por mitad (Art. 55).

Atribuciones privativas

1.° Desde 1811 a 1891, la Cámara tuvo la facultad exclusiva de iniciar los juicios contra los altos funcionarios del país. La primera Constitución

(73) Barthelemy et Duez: Op. cit.

dijo: "Todos los empleados de la Confederación están sujetos a la inspección de la Cámara de Representantes en el desempeño de sus funciones y por ella serán acusados ante el Senado de todos los casos de traición, colusión y malversación, y éste admitirá, oirá, rechazará y juzgará estas acusaciones, sin que puedan someterse a su juicio por otro órgano que el de la Cámara, a quien toca exclusivamente este derecho" (Art. 2.º, Sección 2.ª).

2.º Velar sobre la inversión de las Rentas nacionales y examinar la cuenta anual que deba presentar el Poder Ejecutivo (Art. 57, atribución 2.ª de 1830). Desde 1864 hasta 1893 se limitó la atribución a examinar la cuenta anual del Ejecutivo. Desde 1901, pasó esta facultad al Congreso.

3.º En las Constituciones de 1811, 1830, 1857, 1858 y 1947 las leyes referentes a impuestos o contribuciones no podían tener su origen sino en esta Cámara.

4.º Elegir al Procurador General de la Nación y a sus suplentes. Esta atribución fué ejercida durante las Constituciones de 1901 a 1922. Desde 1925 hasta 1931 la ejerció el Presidente de la República. En la actual corresponde al Congreso dicha elección (Art. 118).

5.º Dar votos de censura a los Ministros del Despacho. Esta atribución data de la Constitución de 1864; pero desde esta fecha hasta 1922, la censura de la Cámara producía como efecto que los Ministros cesaran en sus cargos. Desde 1925 hasta la Constitución vigente, se expresa que el Presidente de la República no estará obligado a removerlos mientras la Corte Federal y de Casación no declare que hay motivo legal para someterlos a juicio (Art. 59, inciso 1.º). En la de 1947, la misma Cámara decidía si la moción de censura acarreaba o no la remoción del Ministro.

Disposiciones comunes a ambas Cámaras

El funcionamiento regular de las Cámaras presupone una organización, como la de todo Poder Público: de allí que haya en la Constitución un conjunto de normas al respecto. El Reglamento Interior y de Debates completa el cuadro de la organización. Las Cámaras tienen, por lo demás, sus respectivos Presupuestos.

He aquí en síntesis algunas de las normas principales:

Sesiones

Como observa Barthelemy, sólo durante determinados períodos es que las Cámaras pueden ejercer sus funciones constitucionales (74). Este período es el de las sesiones. Después hay Senadores y Diputados dispersos, no Cámaras.

Tradicionalmente, las sesiones de las Cámaras han sido ordinarias o extraordinarias. La Constitución de 1830 no previó la existencia de sesiones de la última naturaleza.

Durante el período de las sesiones ordinarias, las Cámaras conservan su amplia y total facultad de deliberar, las de control de la administración y las demás que les atribuyen la Constitución y la legislación ordinaria del país; en el periodo de las extraordinarias, sólo pueden actuar sobre la materia objeto de la convocatoria, salvo que al tratar sobre ella tengan que hacerlo sobre materia conexa. Este principio ha sido expresado en el Título sobre Disposiciones comunes de las Cámaras o en el referente a las atribuciones del Poder Ejecutivo (Art. 63 de la vigente).

El período de las sesiones ordinarias y la fecha de reunión han variado mucho en las distintas Constituciones que ha tenido el país: las Cartas de 1830 a 1858 establecieron para las sesiones ordinarias una duración de noventa días, prorrogables por treinta días más (Arts. 49, 19 y 31, respectivamente). Desde 1864 a 1893 las sesiones debían durar setenta días, prorrogables hasta noventa días (Art. 30 de 1864). La de 1901 les dio una duración de ochenta días improrrogables. La de 1904 noventa días improrrogables. Las de 1909 y 1914 setenta días improrrogables. La de 1922 ordenó que durarían desde el 19 de abril hasta el 5 de julio. Desde 1925 hasta hoy, son noventa días improrrogables (Art. 63 de la Constitución vigente). La de 1947 preceptuó que las sesiones podían ser prorrogadas hasta por noventa días más.

La fecha inicial de reunión de las sesiones fue durante el período de la República central el 20 de enero; la República Federal la fijó el 20 de febrero, que se considera como el comienzo de la Revolución Federal.

(74) Barthelemy et Duez: Op. cit.

La Carta de 1904 estableció esa fecha el día 23 de mayo, que se juzga como la fecha inicial de la llamada Revolución Restauradora. Desde 1909 hasta hoy se ha señalado el 19 de abril, fecha genuinamente gloriosa en los anales de nuestra transformación política.

Las sesiones son públicas o secretas. El sistema democrático presupone la publicidad de las actuaciones, por ello las sesiones de la primera categoría constituyen la forma regular en la actividad del Parlamento.

En las fechas señaladas para las sesiones ordinarias, las Cámaras se reúnen de pleno derecho (Arts. 49 de la Constitución del año 30 y 63 de la vigente); para las extraordinarias, queda al arbitrio del Ejecutivo la convocatoria. Sin embargo, la convocatoria es obligatoria para el Encargado del Poder Ejecutivo cuando sobreviniere falta absoluta del Presidente (Art. 102 de la Constitución actual) y en el caso de que haya que declarar la guerra.

Las diversas Constituciones del país han exigido regularmente un número mayor de parlamentarios en la sesión inaugural. Este número ha sido siempre el de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras (Arts. 72 de 1830, 43 de 1922, 64 de la vigente). Con posterioridad las Cámaras pueden funcionar con un número menor: la de 1830 ordenó que abiertas las sesiones de cada año con los dos tercios previstos, podrán continuarse con la asistencia de los dos tercios de los miembros presentes en el lugar de las sesiones, con tal que no baje de la mitad de la totalidad de los miembros nombrados. Desde la Constitución de 1925 se ha establecido que las siguientes sesiones a la de la apertura podrán celebrarse con la asistencia de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva Cámara (Arts. 64 de 1925 y 64 de la vigente).

El asiento normal de las Cámaras es la ciudad de Caracas, sede de los Altos Poderes de la Nación y lugar obligatorio de su sesión inaugural. En lo sucesivo, las Cámaras pueden trasladarse a cualquier otro lugar del país, aunque nunca pueden funcionar en dos lugares distintos (Arts. 74 de 1830, 36 de 1893, 63 y 67 de la vigente).

La Constitución de 1947 previó el funcionamiento, durante el receso de las Cámaras, de la Comisión Permanente del Congreso Nacional, compuesta del Presidente y del Vicepresidente del Congreso y de veintiún miembros del Parlamento, elegidos cada año. La Comisión debía cesar en sus funciones al reunirse nuevamente el Congreso.

La Comisión estaba investida de las facultades de velar por el cumplimiento de la Constitución, aprobar o improbar los Créditos adicionales,

colaborar en la elaboración del Presupuesto, convocar el Congreso, preparar proyectos de leyes, autorizar al Presidente para ausentarse del país y otras (Arts. 182 a 186).

Irresponsabilidad e inmunidad

El artículo 84 de la Constitución de 1830 preceptuó que los Senadores y Representantes no son responsables en ningún tiempo, ni ante ninguna autoridad de los discursos y opiniones que hayan manifestado en las Cámaras. Este artículo, con leves variantes, ha sido reproducido en todas nuestras Cartas. Es el 71 de la Constitución actual.

El Diputado en la tribuna — dicen Barthelemy et Duez — puede impunemente injuriar, calumniar a personas extrañas al Parlamento, que no le pueden replicar; hacer la apología del crimen; excitar los militares a la desobediencia (75).

Esta irresponsabilidad es perpetua. La Constitución de 1830 reprodujo el concepto con mayor vigor y acierto que la actual, al decir que no eran responsables en ningún tiempo.

Esta irresponsabilidad es tanto civil, como penal: un Diputado que ha cometido un delito de difamación está exento, no sólo del castigo penal, sino aun de toda acción por daños y perjuicios que en su contra pudiera intentar el difamado.

Esta irresponsabilidad, por supuesto, se refiere sólo a la actuación en la Cámara. Un Diputado que escribe en un diario no escribe como Diputado; por consiguiente, él es responsable de acuerdo con el Derecho común: si repite en un artículo periodístico una difamación que ha podido llevar ímpunemente a la Cámara, es responsable por ello (76).

La Constitución de 1811 reunió en una sola expresión las nociones de inmunidad parlamentaria y de irresponsabilidad por las opiniones y discursos, en los siguientes términos: "La inmunidad personal de los Representantes y Senadores en todos los casos, exceptos los prevenidos en el párrafo 61 (ciertas penas disciplinarias) y los de traición o perturbación de la paz pública, se reduce a no ser aprisionados durante el tiempo que desempeñen sus funciones legislativas y el que gastarán en venir a ellas, o

---

(75) Op. cit.
(76) Barthelemy et Duez: Op. cit.

restituirse a sus domicilios, y no poder ser responsables de sus discursos u opiniones en otro lugar que en la Cámara en que los hubiesen expresado" (Cap. 2.º, Sec. 6.ª) (77).

El artículo 83 de la Carta de 1830 estuvo redactado así: "Los Senadores y Representantes desde el día de sus nombramientos, mientras se hallen en las sesiones y vuelvan a sus casas, no pueden ser demandados, ni ejecutados civilmente. Tampoco pueden ser arrestados, ni detenidos durante el tiempo de las sesiones y el de ida y vuelta a sus casas sino por crimen, para cuyo castigo esté impuesta la pena de muerte de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho. En los demás casos en que un Senador o Representante haya cometido un delito que merezca otra pena corporal o infamante, sin proceder el juez a su arresto o detención dará desde luego cuenta de la causa con el sumario a la Cámara respectiva, para que, según su mérito, suspenda al encausado y lo ponga a disposición del juez competente".

El artículo 34 de 1857 sólo modificó el lapso de la inmunidad y ordenó que "los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad en el año de su nombramiento desde el día de la elección y mientras duren las sesiones y regresen a sus casas, y en los demás años, desde dos meses antes de la reunión del Congreso".

El artículo 43 de la Carta de 1858 limitó la inmunidad al período de las sesiones y mientras los parlamentarios vienen al Congreso y van a sus casas.

Desde 1864 hasta la Constitución vigente el período de la inmunidad abarca desde treinta días antes al fijado para la reunión de las Cámaras hasta treinta días después.

Durante toda la vida constitucional del país (a excepción de la Constitución de 1947, que sólo estableció la inmunidad en materia penal), el texto referente a la inmunidad ha variado, como se ha visto, pero ha comprendido siempre el aspecto civil y el penal "cualquiera que sea su origen y naturaleza".

Ha sido precepto común en los últimos tiempos "que las Cámaras no podrán en ningún caso allanar a ninguno de sus miembros para que se viole en él la inmunidad". En la Constitución de 1947, la Cámara podía ordenar el enjuiciamiento correspondiente y la suspensión de sus funcio-

(77) El texto es claro. La irresponsabilidad es en la Cámara.

es del indiciado, quien podía reincorporarse a ella al quedar destruídos por sentencia firme los fundamentos del juicio.

Con leves variantes las Constituciones de 1864 hasta la de 1922 establecieron que cualquiera autoridad que privara de su libertad a un Senador o Diputado durante la inmunidad, quedaba por este hecho destituído de su empleo; algunas Cartas, como la de 1893, preceptuaron que dichos funcionarios quedaban inhabilitados para ejercer todo cargo público, nacional o de los Estados, por un período de cuatro años (Art. 40).

La redacción del artículo 70 de la Constitución vigente data de 1925 (Art. 70); pero en la actual se han hecho las siguientes adiciones: la declaración de que Senadores y Diputados gozan también de inmunidad durante las sesiones extraordinarias, y una concepción más amplia de la inmunidad en materia civil.

La inmunidad, que algunos expositores consideran como vestigio de otra época, tiene por finalidad y razón proteger a los parlamentarios contra las pasiones políticas de los funcionarios del Ejecutivo, así como las de los ciudadanos, y garantizarles una actuación libre y sin temores.

Período. — La inmunidad en nuestro Derecho Público varía: para las sesiones ordinarias comprende ciento cincuenta días: noventa de sesiones y treinta días antes y treinta días después. En las extraordinarias, abarca sólo el período indeterminado de ellas.

Carácter. — La inmunidad es de orden público absoluto. Ni aun las Cámaras, en nuestro Derecho vigente, pueden allanar a sus miembros. Obsérvese que en otras Constituciones, a semejanza de lo que ocurre en el Derecho francés, por ejemplo, la Cámara podía poner al encausado a disposición del juez.

Naturaleza. — De modo absoluto también, la inmunidad es total, tanto en materia civil, como en materia penal. En materia penal, el Representante o Senador, no puede ser detenido, confinado, ni en modo alguno coartado en sus funciones; trátese de delitos, de faltas, de meras infracciones de tipo policial; trátese aún de delitos *in fraganti*. El sumario, sin embargo, puede abrirse y continuarse la instrucción (78).

Un problema más grave se plantea en esta materia. Detenido o conde-

---

(78) El artículo 70, inciso 1.° de la Constitución dice que el sumario quedará paralizado mientras dure la inmunidad, sin que rija en este caso, respecto a su duración, el precepto contenido en la letra *c)*, garantía 17, artículo 32 de la Constitución. Es de observar, sin embargo, que el Constituyente limita la duración del sumario a treinta días pero sólo a partir de la detención del indiciado, y no habiéndola en el caso que se examina resulta difícilmente explicable la alteración que pueda sufrir el precepto constitucional de la garantía en referencia.

nado un parlamentario durante el período en que no goza de inmunidad, ¿tendrá derecho a ser libertado y posteriormente reintegrado a la Cámara al llegar al período subsiguiente en que la goza? En el Derecho francés (en donde rigen por lo demás preceptos distintos), se afirmaba, dada la amplitud del artículo 14 de una de las leyes constitucionales de 1875 que sí, siempre que la Cámara lo requiera.

En ausencia de un texto constitucional expreso en nuestro Derecho Público vigente, hay que recurrir a los preceptos generales aplicables. Juzgo que como el auto de detención, y más la condenatoria, implican la suspensión del ejercicio del empleo o del empleo mismo (Art. 189 del Código de Enjuiciamiento Criminal), el parlamentario se encuentra en esta situación. El asunto es, sin embargo, muy debatido. La Constitución de 1947 dispuso que la Cámara respectiva podía ordenar la paralización de los juicios que se siguieran a Senadores o Diputados y la libertad de los que estuvieren detenidos por el tiempo de las sesiones o por el que falte para el vencimiento del período constitucional; pero que sin embargo se debería autorizar la continuación del procedimiento judicial cuando lo pidiera expresamente el parlamentario que fuera parte en el mismo (Art. 147).

En el orden civil el parlamentario puede ser actor, demandado, testigo, etc. Puede ser citado, pero los lapsos judiciales no corren sino a partir del momento en que cesa la inmunidad. Por lo demás, no está obligado a comparecer, ni aun como perito, puesto que necesita juramento para declarar o actuar, ni como testigo, en cualquiera de las formas que establece el artículo 360 del Código de Procedimiento Civil, pues el Senador o Diputado no está obligado a prestar juramento durante el período de la inmunidad.

Derechos de las Cámaras

Las Cámaras tienen el derecho:

a) De dictar sus respectivos Reglamentos. En la actualidad existen tres Reglamentos: uno, para la Cámara del Senado, otro para la de Diputados y otro del Congreso. Esta es una excepción al Poder Reglamentario, que compete de modo general al Poder Ejecutivo.

Los Reglamentos contienen disposiciones sobre el orden en las sesiones, seguridad, policía del edificio, penas disciplinarias, etc.

b) De mandar a ejecutar sus disposiciones privativas, es decir, como

lo expresó la Constitución de 1830, sin necesidad de la sanción del Presidente de la República, ni el consentimiento de la otra Cámara (Art. 76).

c) De calificar sus miembros y oír sus renuncias. La Carta de 1811 dijo al respecto: "La calificación de elecciones, calidades y admisión de sus respectivos miembros será del resorte privativo de ambas Cámaras, como igualmente la resolución de las dudas que sobre esto puedan ocurrir" (Cap. 2.°, Sec. 5.ª). El artículo 32 de la Constitución de 1857 dijo: "Corresponde a cada una de las Cámaras calificar las elecciones de sus miembros, y en caso de declararlas nulas, mandarlas practicar conforme a la ley; admitir o no las renuncias de aquéllos...". La Carta de 1858, expresó: "Cada Cámara es competente para decidir de la validez o nulidad de las elecciones de sus miembros" (Art. 48). Desde 1864 data la redacción actual, que es idéntica al mote de este acápite.

El doctor Gil Fortoul, en su comentario al inciso respectivo de la Constitución de 1881 criticaba esta facultad otorgada a las Cámaras, los siguientes términos: "Las Constituciones de Francia, Estados Unidos, Suiza y Venezuela, atribuyen al Parlamento la función de decidir sobre la validez de la elección de sus miembros. Pero, ¿con qué derecho los representantes, cuya elección no está aún calificada, se erigen en jueces para verificar la validez de sus propios poderes? Absurdo tan enorme hace que la calificación no sea más que una encarnizada lucha entre los odios de partido y apasionamientos personales. El primer acto de las Cámaras es convertirse en Tribunales de inquisición, sembrando el gérmen de animadversiones que retardan y dificultan la obra legislativa.

"Todas las circunstancias que pueden determinar la invalidación de una elección se reducen a violaciones de las leyes electorales, y de consiguiente no es el Parlamento, sino el Poder Judicial, el único llamado a decidir. En Inglaterra, la Cámara de los Comunes lo reconoció así desde 1868" (79).

Sobre el particular escribe Hauriou: "*El examen de poderes.* Constituye una prerrogativa constitucional de ambas Cámaras. (Ley Constitucional de 16 de julio de 1875, Art. 10), y es la principal atribución de las secciones. Consiste en la facultad que tienen las Cámaras de apreciar la validez de las elecciones de sus propios miembros. Todas las elecciones deben ser aprobadas, aun las que no han dado lugar a ninguna protesta; además, la aprobación de las elecciones no adopta la forma de un proceso,

(79) Gil Fortoul, Dr. José: *Filosofía Constitucional.*

sino que se hace con arreglo al procedimiento parlamentario que establece el régimen interior de cada Cámara. De hecho, el sistema de examen de poderes se aproxima a lo contencioso, pues sólo se examinan seriamente las elecciones impugnadas. La aprobación de los poderes de los Diputados es, por lo tanto, un contencioso que se desarrolla ante un Tribunal político, lo cual constituye una anomalía. En Inglaterra, en Japón, en Grecia, en Checoeslovaquia, en Alemania, la aprobación de los poderes se verifica en forma contenciosa ante una jurisdicción verdadera. Los miembros no admitidos aún toman parte en las deliberaciones y en las votaciones de la asamblea, a no ser que se haya votado el aplazamiento de la admisión de ellos" (80).

El artículo 8.º de la Constitución francesa vigente dice "que cada una de las Cámaras es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección, y la única competente para recibir sus renuncias" (Constitución de 1946).

Y Duguit dice: "El derecho a examinar por sí mismas los poderes conferidos a sus miembros, ha sido siempre reconocido, desde 1789, a todas nuestras asambleas políticas. Hoy, la regla se halla inscrita en la Ley constitucional, y por consiguiente, no podría ser modificada sino por otra Ley constitucional. Cada Cámara es juez de la elegibilidad de sus miembros y de la regularidad de su elección (Art. 10). Conviene relacionar con esto el artículo 5.º del Decreto Orgánico de 2 de febrero de 1852: "Las operaciones electorales son examinadas por el Cuerpo Legislativo, que es el solo juez de su validez y legalidad" (81).

De acuerdo, pues, con los precedentes históricos y la exposición de los tratadistas, la facultad privativa de cada Cámara de calificar sus miembros, significa la de verificar la legitimidad de sus poderes y las condiciones que, de acuerdo con la Constitución, deben reunir los elegidos. Por lo que juzgo de inconstitucional las Leyes de Censo Electoral y de Elecciones que han otorgado — y otorgan — a los Tribunales, Corte Federal y de Casación, Corte Suprema algunas veces, Cortes Superiores, la facultad de dictaminar sobre la validez o nulidad de las elecciones de Senadores y Diputados, siendo que, como se ha dicho, el Constituyente ha dado a las Cámaras la atribución de hacerlo.

---

(80) Hauriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional.* Traducción española.

(81) Duguit, León: *Manual de Derecho Constitucional.* Traducción española.

Una sentencia de la Corte Federal y de Casación ha asentado una vez más el principio de que la renuncia de un Senador, por ejemplo, no debe hacerse ante el organismo que lo eligió o proclamó, sino ante la Cámara del Senado, única capacitada para conocer de tal cuestión (82).

Presupuesto de las Cámaras

En Venezuela, la función parlamentaria nunca ha sido gratuita. Senadores y Diputados han recibido siempre una remuneración a título de *viático* y a título de *dietas*. El artículo 86 de la Carta de 1830 estableció la anterior distinción: "Los Senadores y Representantes recibirán una indemnización por los días que duren las sesiones, y por viático de ida al Congreso y vuelta a sus casas, en los términos que fije la ley". Posteriormente ha dicho la Constitución que los emolumentos de los parlamentarios no podrán aumentarse sino para el período inmediato siguiente (Art. 69 de la actual). La Constitución de 1947 les fijó un sueldo mensual mientras durara el mandato (Art. 149).

El Congreso Nacional

El Congreso Nacional, o la Legislatura Nacional, como se le llamó en algunas Constituciones (Título IV de 1864) está constituído por la reunión de las dos Cámaras, cuando, conforme a la Constitución, deben funcionar como un solo Cuerpo. Porque el medio ordinario es el funcionamiento separado, ya para el ejercicio de las funciones privativas, ya para actuar como Cuerpos Colegisladores.

Esta división más racional y científica data de la Carta de 1914. Con anterioridad las Constituciones se referían siempre a las Cámaras y al Congreso, y en el articulado de las atribuciones del Congreso se colocaban las materias que eran de su incumbencia, ya como Cuerpo unificado, ya como entidad formada por los organismos colegisladores. Desde sus orígenes se han dado al Congreso las siguientes facultades:

Practicar las elecciones que la Constitución le atribuye, como también las que le dan las leyes generales del país: la elección del Presidente de la

(82) Sentencia de 11 de febrero de 1943.

República, cuando no ha sido de elección popular, pero aun en este caso le ha correspondido perfeccionar la elección si los candidatos no han reunido la mayoría legal (Arts. 105 y sigs. de la Constitución de 1830); la de los Vicepresidentes, cuando los ha habido, Comandante en Jefe del Ejército cuando ha sido el caso, los Ministros de la Alta Corte Federal, de la Corte de Casación o de la Corte Federal y de Casación, según los casos; la designación en determinadas épocas del Procurador General de la Nación, del Fiscal General de la Nación (83). La designación del Contralor General de la Nación. Este funcionario data de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 15 de julio de 1938. El Congreso lo escoge de una quinaria que debe presentarle el Poder Ejecutivo; dura en sus funciones cinco años y tiene entre sus atribuciones la fiscalización suprema de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional y el examen y control de todas las cuentas y operaciones fiscales y de bienes nacionales. La Constitución de 1947 hizo del Contralor un Delegado del Congreso, cuya elección le correspondía directamente y destinó a esta materia un título especial. De acuerdo con la Constitución últimamente citada, la función verificadora del Contralor se extendía a todo tipo de egresos, aun a los gastos secretos o de defensa del Estado. También el Congreso elige y nombra los que han de presentarse a Su Santidad para los cargos de Arzobispos y Obispos (Art. 14, inciso 10 de la Ley de Patronato Eclesiástico). Conoce de la renuncia del Presidente de la República. Examina el Mensaje anual del Presidente de la República. Aprueba o imprueba las Memorias de los Ministros (84). Eleva a la categoría de Estados los Territorios Federales que reúnan las condiciones requeridas, es decir, que tengan base para elegir un Diputado y puedan sufragar los gastos de su administración.

Las Cámaras, Cuerpos colegisladores

Las atribuciones de las Cámaras, desde el punto de vista de las materias sobre las que tienen competencia para legislar, han variado mucho

---

(83) V. Poder Ejecutivo, El Ministerio Público Federal y El Poder Judicial, *infra*.

(84) Ha sido objeto de graves discusiones el carácter que tiene la aprobación de las Memorias. Se pregunta si esta aprobación tiene efecto de cosa juzgada y si los Ministros no pueden ser enjuiciados más tarde por actos que constan en sus Memorias aprobadas por el Congreso. La Ley de Ministerios vigente ha establecido que "los actos políticos y de administración adquirirán en virtud de la aprobación de la respectiva Memoria autoridad de cosa juzgada; salvo los casos de perjuicios de derechos de terceros, a quienes queda expedita la vía judicial para hacerlos valer. En ningún caso podrá exigirse responsabilidad penal, ni dar voto de censura a un Ministro por actos de los cuales hubiere dado cuenta en su respectiva Memoria aprobada, salvo que hubiese incurrido en fraude".

en nuestras Constituciones. Como se ha visto en el capítulo respectivo, en los orígenes de nuestro segundo federalismo, esta competencia estaba limitada a las pocas materias que se habían delegado al Poder federal. En la actualidad la situación es inversa.

La Carta de 1864 delegó a la competencia de las Cámaras las siguientes materias:

1. Organizar todo lo relativo a aduanas, así como lo referente a la seguridad de los puertos.
2. La legislación sobre correos.
3. La legislación sustantiva de los Códigos, en materia civil y criminal.
4. La legislación sobre monedas.
5. La legislación sobre escudo y bandera nacionales.
6. Todo lo referente a creación, supresión y dotación de los empleos nacionales.
7. Lo relativo a la deuda pública.
8. Lo referente a empréstitos públicos.
9. La legislación sobre censo.
10. La fijación de la fuerza armada, la formación y reemplazo de la misma.
11. La facultad de decretar la guerra.
12. La aprobación de los Tratados y de los contratos sobre obras públicas.
13. La sanción del Presupuesto nacional.
14. La legislación sobre pesas y medidas.
15. La concesión de amnistías.
16. La legislación sobre elección del Presidente de la República.
17. Las leyes sobre retiros y montepíos militares.
18. La legislación sobre responsabilidad de los empleados públicos.
19. El establecimiento de los Territorios Federales.
20. La determinación acerca de la manera de conceder grados y ascensos militares.
21. La admisión o no de extranjeros al servicio público.
22. El aumento de la base de población para la elección de Diputados.
23. El establecimiento de los trámites y de las penas que debe imponer el Senado en los juicios iniciados en la Cámara de Diputados.

La Constitución de 1881 trajo una importante innovación en materias delegadas: la de hacer nacional también la legislación de los procedimientos.

La Carta de 1893 reservó a la competencia nacional la legislación sobre telégrafos y los ingresos de los mismos, y la legislación para Diputados por el Distrito Federal.

La Constitución de 1901 declaró que el oro sería el patrón monetario; atribuyó a las Cámaras expresamente la legislación bancaria; la referente a naturalización de extranjeros; minas, salinas, tierras baldías, Registro Público; organización de penitenciarias y lazaretos; expropiación por causa de utilidad pública; propiedad intelectual; marcas de fábrica; patentes de invención; organización de la Corte Federal, de la Corte de Casación y demás Tribunales Federales (85).

La Constitución de 1914 atribuyó a las Cámaras la facultad de aprobar o negar los contratos sobre minas, tierras baldías y la enajenación de cualesquiera bienes inmuebles de la Nación, y declaró que el Sistema Métrico Decimal era obligatorio.

La Constitución de 1925 hizo una doble restricción en materia de concesiones mineras y contratos de interés público; en cuanto a las primeras declaró que los contratos celebrados no necesitaban para su validez la aprobación del Congreso, así como tampoco los de tierras baldías, y en cuanto a los segundos, que sólo estaban sometidos a la aprobación del Congreso los contratos de interés público sobre vías férreas, cables aéreos de tracción, establecimiento de comunicaciones telegráficas o inalámbricas, inmigración y los demás de interés nacional. Se declaró que en materia de erogaciones, el Congreso no podía ordenar otras que las que incluya en la Ley de Presupuesto. Se incluyó la legislación sobre Instrucción Pública, Hacienda Nacional, navegación aérea, marítima y fluvial, ferrocarriles, caminos nacionales, pesca de perlas.

La Carta de 1936 estableció un inciso así redactado: "Dictar leyes para fomentar las instituciones de solidaridad social", y la de 1945, todo lo relativo a la Administración de Justicia y Ministerio Público, así como la legislación agraria (86).

Como ya se observó, el proceso de las delegaciones de los Estados al Poder Federal ha ido en aumento; hoy los Estados conservan muy poca materia sobre la cual tengan sus organismos legislativos competencia para legislar. En la Constitución de 1947 se declaró, sin embargo, que el Congreso con la mayoría calificada que allí se determina, y a fin de promover

---

(85) Hay, sin embargo, un hecho cierto: antes de 1901 había una legislación nacional sobre Registro Público, naturalización, etc. Nuestro federalismo ha sido siempre ficticio.

(86) V. *Supra.* Derechos ciudadanos.

la descentralización administrativa, podía por medio de leyes ampliar la competencia de los Estados.

La ley y su elaboración

La Ley — dijo la Constitución de 1811 — es la expresión libre de la voluntad general, o de la mayoría de los ciudadanos indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituídos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común y la de proteger la libertad pública e individual sobre toda opresión o violencia (Cap. 8.º, Art. 1.º).

Derecho de iniciativa

La Constitución de 1811 concedió a las Cámaras solamente el derecho de iniciativa en las leyes, pues el Poder Ejecutivo nunca podía presentarles proyectos de leyes formados y redactados como tales (Cap. 3.º, Sección 4.ª); pero las leyes sobre contribuciones, tasas e impuestos, no podían tener principio sino en la Cámara de Representantes, quedando al Senado el derecho ordinario de adicionarlas, alterarlas o rehusarlas. (Cap. 2.º, Sección 1.ª). El mismo principio sobre la competencia de las Cámaras en la iniciación de las leyes, y la excepción sobre las que establecieren contribuciones, está establecido en las Constituciones de 1830, 1857 y 1858 (Arts. 88, 40 y 66, respectivamente). La última Constitución citada dijo que "también tendrá origen en la Cámara de Representantes la Ley de Presupuesto".

Desde 1864 se estableció la competencia en la iniciación de las leyes a cualquiera de las Cámaras, sin restricción alguna, salvo en la de 1947.

Las Cartas de 1811 y 1830 — como está dicho — no concedieron al Poder Ejecutivo el derecho de iniciativa en la elaboración de las leyes; pero sí las de 1857 y 1858. Las Cartas de 1864 a 1904 despojaron al Ejecutivo de dicha facultad; la de 1909 preceptuó "que cuando se trate de leyes como Código Civil, Penal, de Comercio, de Procedimientos, de Hacienda, Militar, de Instrucción o de Minas, la iniciativa corresponde de igual modo al Ministro del Ramo respectivo; pero en este caso el Proyecto debe publicarse previamente por la prensa antes de ser presentado a alguna de las Cámaras por el respectivo Ministro" (Art. 59). Las de 1914 y 1922 die-

ron una iniciativa general al Poder Ejecutivo; pero ordenaron también la publicación del Proyecto (Art. 59). Desde 1925, la iniciativa corresponde por igual al Poder Ejecutivo, sin necesidad de publicación previa (Art. 79 de 1925 y vigente). La de 1947 atribuyó también a la Comisión Permanente del Congreso el derecho de iniciativa en las leyes.

Las tres discusiones

El sistema de dar a cada ley tres discusiones en cada Cámara es tradicional en el Derecho venezolano. Admitida una ley por una cualquiera de las Cámaras se le dan tres discusiones con un día de intervalo, y luego se pasa a la otra Cámara. Si ésta la niega, queda rechazado el Proyecto. Si la aprueba sin modificación, vuelve a la otra Cámara y queda cumplida la etapa legislativa. Si la modifica, se devuelve a la Cámara de origen, y si ésta acepta las modificaciones, queda aprobado el Proyecto. Si la Cámara iniciadora no acepta las alteraciones, podrá insistir en su Proyecto enviando sus razones escritas a la otra, y en todo caso se reunirán en Congreso, organismo éste que decidirá definitivamente. El sistema en cuanto a la manera de resolver las discrepancias data de la Constitución de 1925, pues con anterioridad no era obligatoria la reunión del Congreso, sino meramente facultativa; por manera que si la Cámara que había modificado el Proyecto original no convenía en la reunión en Congreso, quedaba rechazado el Proyecto (Art. 62 de la Constitución de 1922). El sistema vigente consagra así el predominio de la Cámara de Diputados, puesto que ésta es mucho mayor en número que el Senado. Por lo demás, las Constituciones del 30 al 58 no previeron siquiera la posibilidad de que las Cámaras se reunieran en Congreso en caso de discrepancias. (V. por ejemplo artículo 68 de 1858.)

Proyectos rechazados y Proyectos pendientes

Los Proyectos rechazados en el curso de las sesiones de un año no pueden presentarse sino en las del año siguiente o posteriores. A los que queden pendientes debe dárseles de nuevo tres discusiones en cada Cámara, y estimo que esto es así aun en el caso de que fueren aprobados íntegramente en una Cámara. Este concepto, que fué un texto expreso en muchas

Constituciones venezolanas, en las cuales se establecía "que los Proyectos que quedaban pendientes *en cualquiera de las Cámaras* al fin de las sesiones no podrán volver a discutirse sino mediante nueva presentación en las sesiones del año siguiente o de los posteriores, y entonces volverán a sufrir las mismas discusiones como si fueren nuevos" (Art. 84 de la Constitución de 1931), no ha sido reproducido con igual claridad en el artículo 83 de la vigente. Es de observar igualmente que la Constitución actual agrega que podrán seguirse discutiendo los Proyectos en sesiones extraordinarias inmediatas.

Esta regla se explica en razón de la renovación de los parlamentarios.

Sanción y publicación

Aprobado que sea el Proyecto por las Cámaras, no tendrá fuerza de ley mientras no se mande ejecutar por el Poder Ejecutivo, decía el artículo 69 de la Constitución de 1858. El Proyecto definitivo se redacta por duplicado y se manda un ejemplar al Poder Ejecutivo para su promulgación. La fecha de la ley es la de la sanción por el Poder Ejecutivo (Art. 3.º de la Ley de Publicaciones Oficiales. El mismo principio regía en la Ley de 21 de marzo de 1833).

La ley entrará en vigencia en la fecha que ella señale, y si no señala ninguna, en la fecha de su publicación en el periódico oficial.

Reforma parcial y reforma total

El artículo 99 de la Constitución de 1830 expresó "que la ley que reforma otra anterior deberá redactarse íntegramente, incluyendo en ella todas las disposiciones que queden vigentes y declarando abolida la ley reformada" (Arts. 48 de 1857 y 75 de 1858). Este artículo fué conservado con leves variantes a través de todas nuestras Cartas fundamentales. Es la Constitución actual la que al crear un tipo especial de reformas, ha cambiado un sistema de tan buenos resultados; Constitución que reproduce lo ya establecido en la de 1936. Esta Constitución dijo: "Las leyes podrán reformarse total o parcialmente, pero en caso de reforma parcial deberá imprimirse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido" (Aparte único, Art. 86 de la Constitución vigente.)

El veto

La Constitución de 1811 creó el veto ejecutivo. (Cap. 2.º, Sección 1.ª) Igual sistema consagraron las Cartas de 1830, 1857 y 1858. En todas estas Constituciones, el Poder Ejecutivo tenía el derecho de vetar las leyes dentro de los diez días de su recibo. En este caso se devolvía el Proyecto a la Cámara de origen, y si ésta lo mantenía con la mayoría indicada en la Constitución, lo pasaba a la otra Cámara, y si ésta también insistía en el Proyecto, se devolvía al Ejecutivo para su obligatoria promulgación (Arts. 94 al 97 de 1830).

Las restantes Cartas del país, hasta la reforma parcial de la Constitución de 1936 hecha en 1945, suprimieron el veto. Puede verse, sin embargo, una reminiscencia de esta institución en las Constituciones promulgadas de 1864 a 1891. En ellas se estableció que cuando los Ministros del Poder Ejecutivo sostuvieren en las Cámaras la inconstitucionalidad de una ley, si fuere sancionada, el Poder Ejecutivo podía someterla a los Estados representados en las legislaturas. El resultado se enviaba a la Alta Corte Federal, y si la mayoría de las legislaturas opinaba como el Ejecutivo, la Corte mandaría suspender la ley (Arts. 55, 56 y 57 de 1864). En las Constituciones de 1881 y 1891 se dijo, además, que entre tanto el Ejecutivo suspendería la ejecución de la ley (Art. 55).

Las Constituciones de 1945 y 1947 volvieron en esta materia al viejo sistema, y establecieron, con variantes, el veto ejecutivo, creando una especie de combinación entre el régimen centralista y el inaugurado en la federación. Así, el Poder Ejecutivo puede objetar la ley por razones de carácter político — inconveniencia, inoportunidad — o por inconstitucionalidad. Si en el primer caso la ley es rechazada, se ordenará su archivo, y si fuere mantenida, el Presidente debe mandarla a ejecutar; en el segundo caso, el Presidente puede pasar la ley a la Corte Federal y de Casación para que ésta decida definitivamente (Arts. 89, 90 y 91 de la Constitución de 1945 y 173 y 174 de la de 1947).

El principio de irretroactividad

La Constitución de 1811 pareció tener el principio de la irretroactividad de las leyes como una garantía específica de los individuos, porque colocó el precepto respectivo en los Derechos del Hombre en Sociedad

(Cap. 8.º, Art. 2.º). Este precepto decía: "Ninguna ley criminal, ni civil podrá tener efecto retroactivo, y cualesquiera que se hagan para juzgar o castigar acciones cometidas antes que ella exista, será tenida por injusta, opresiva e inconforme con los principios fundamentales de un gobierno libre".

Reconstituída Venezuela como Nación soberana, después de la disolución de la Gran Colombia, las Constituciones del 30 al 58 no establecieron el principio en referencia, sino que lo dejaron a la legislación ordinaria del país. Es la Constitución federal de 1864 que lo restableció, y desde entonces con leves variantes, ha permanecido como un precepto que obliga al legislador ordinario. La redacción primitiva de la norma fué ésta: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto en materias de procedimiento judicial y la que imponga menor pena". A partir de 1925 (Art. 92) data la redacción actual, más amplia que la anterior: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso, pero en este caso las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto sea en beneficio del reo, siendo penal el juicio, conforme a la ley vigente cuando se promovieron" (Art. 94 de la actual). El artículo 90 de la Constitución de 1936 dejó a salvo la posibilidad de que las confiscaciones allí previstas se aplicarán retroactivamente (87).

La facultad de legislar, no es delegable

Por primera vez en la Constitución del año de 1864 apareció una norma concebida en los siguientes términos: "La facultad concedida para sancionar la ley, no es delegable" (Art. 59). Esta redacción se conservó inalterable hasta la Carta de 1901, que la concibió así: "La facultad que tiene el Congreso de legislar, no es delegable. Tampoco podrá exceptuar, ni dispensar a persona alguna del cumplimiento de los trámites establecidos en las leyes en asuntos que no sean de sus competencia, ya por su natu-

---

(87) En decisión de 15 de enero de 1938, M. de 1939, la Corte Federal y de Casación ha expuesto claramente el valor del principio de la irretroactividad de las leyes en nuestro Derecho. Por ser constitucional, obliga al legislador ordinario, y por la manera como está redactado, revela su carácter imperativo trascendente. El solo texto, ha dicho la Corte, del artículo 90 de la Constitución, está diciendo claramente que no excluye de la prohibición de retroactividad ni aun a las leyes de orden público...

raleza, ya por estar atribuídos a cualquiera de los otros Poderes Públicos" (Art. 67). En las restantes Constituciones se ha dicho simplemente: "La facultad de legislar que corresponde (o tiene) el Congreso, no es delegable" (Art. 93 de la actual).

Una aplicación de este principio constitucional ha hecho la Corte Federal y de Casación en su fallo de 4 de octubre de 1918, Memoria de 1919, cuando expresó: "Que la referida Ley de 8 de abril de 1904 que establece la Academia Nacional de Medicina, en su artículo 19 dispone lo siguiente: "Antes de cumplir el primer año de su fundación redactará y publicará un Código de Moral Médica cuyo cumplimiento será obligatorio para todos los individuos del gremio de la República".

"Que el artículo 67 de la Constitución Nacional de 1901 que regía en la época en que se promulgó la ley que motiva esta solicitud, prohibía al Congreso Nacional delegar la facultad de legislar, y el artículo 70 de la Constitución vigente (1914) contiene el mismo precepto prohibitivo, principio que ha sido por otra parte consagrado siempre en nuestro Derecho Constitucional."

Capítulo X

EL PODER EJECUTIVO

El Presidente de la República

El Poder que ha variado más en su organización en el Derecho Constitucional venezolano, ha sido el Poder Ejecutivo. Muchas reformas de la Carta Fundamental no han tenido más efecto que cambiarlo o modificarlo. Es que, en realidad, el país no ha tenido más Poder efectivo que éste.

Nuestro Poder Ejecutivo ha sido generalmente unipersonal, salvo ciertas atenuantes al principio, como se verá luego, y salvo también los períodos de transición en que, muchas veces, ha estado constituído en forma plural. Sólo la Carta de 1811 estableció un triunvirato, conforme el artículo 3.º, Sección 1.ª: "El Poder Ejecutivo constitucional de la Confederación residirá en la ciudad federal, depositado en tres individuos". Éstos ejercieron el poder por turnos.

En 1830 se confió el Poder Ejecutivo a un solo individuo, denominado Presidente de la República (Art. 103) y esta denominación o la equivalente de Presidente de los Estados de Venezuela se ha mantenido a través de toda nuestra vida constitucional.

Importa observar que la Constitución de 1929 creó una especie de dualismo presidencial, como antes se observó, pues el Comandante en Jefe del Ejército debía dar su conformidad al ejercicio de ciertas atribuciones inherentes al Presidente de la República.

Condiciones para ser Presidente de la República

Los triunviros de la Carta del año 11 debían ser ciudadanos con residencia de diez años en el país, y poseer cierta propiedad (88).

Las Constituciones de 1830 y 1857 exigieron en el Presidente la condi-

---

(88) V. *Supra*. La Nacionalidad, etc.

ción de venezolano por nacimiento; tener treinta años de edad; tres años de residencia en el país y ser dueño de una propiedad raíz (Arts. 104 y 62 de 1830 y 58 y 26 de 1857, aunque ésta suprimió la residencia).

La de 1858 exigió sólo las condiciones de venezolano por nacimiento y ciudadano en el goce de sus derechos (Art. 82).

Las Constituciones de 1864 y 1874 requirieron treinta años y la nacionalidad originaria (Art. 62). Las de 1881 y 1891 sólo exigieron la de ser venezolano por nacimiento, pero implícitamente la de ciudadano (Art. 86). Desde la Carta de 1893 se ha vuelto por la edad de treinta años, y la condición de venezolano por nacimiento. Desde 1909 se agregó la condición de ser de estado s

Elección del Presidente

Por las Constituciones de 1811 a 1874, el Presidente de la República era de elección popular; en 1881 y 1891 la elección debía hacerla el Consejo Federal; la de 1893 volvió por la elección popular; la de 1901 mandó hacerla originalmente por los Concejos Municipales: los votos iban a las Asambleas Legislativas, y el Senado escrutaba en último término. La de 1904 ordenaba formar un Cuerpo Electoral de catorce individuos, Representantes o Senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, los cuales elegirían al Presidente de la República. Desde 1909 hasta la Constitución vigente, la elección la hace el Congreso. La de 1947 dispuso que sería elegido por votación universal, directa y secreta.

Duración del mandato

Las Constituciones de 1811 y 1830 asignaron al Presidente de la República una duración de cuatro años; la de 1857 la aumentó a seis años, para volver de nuevo a cuatro por la de 1858. La Carta de 1864 estableció cuatro años; las de 1874, 1881 y 1891, dos años, y cuatro años otra vez en 1893. Las Constituciones de 1901 y 1904, seis años; la de 1909 volvió por el lapso de cuatro años. Desde 1914 a 1931, la duración se elevó a siete años, para reducirse el período a cinco años por la Constitución vigente.

Estos períodos no son personales, es decir, que si el Presidente de la República falta de manera absoluta, el que lo reemplaza termina el perío-

do, no inicia uno nuevo. Durante su mandato el Presidente no puede ser revocado; él no es, pues, un agente de las Cámaras, sino un funcionario autónomo.

Salvo las Constituciones de 1857, 1909 y las restantes hasta 1931, el Presidente no puede ser reelegido para el período inmediato siguiente. Algunas Constituciones, entre ellas la actual, han prohibido también que puedan ser reelegidos sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (Art. 91 de 1936).

Funcionarios llamados a suplir al Presidente

Es evidente que, conforme a la Constitución del año 11, como los triunviros ejercían el poder por turnos, en caso de falta absoluta o temporal se suplían unos a otros.

La Carta de 1830 previó un Vicepresidente para las faltas absolutas, y el Vicepresidente del Consejo de Gobierno para las faltas temporales. En la de 1857, el Vicepresidente suplía ambas categorías de faltas. En 1858, ocurría lo mismo, pero se estableció un Designado, de elección anual, también para el caso de faltas de los primeros funcionarios (Arts. 114, 63, 64 y 80, respectivamente). La de 1864 estableció dos Designados para los mismos fines; la de 1874 ordenó que las faltas temporales las llenaría el Ministro que designara el Gabinete, y las absolutas, el Presidente de la Alta Corte Federal. Por las Constituciones de 1881 y 1891, las faltas absolutas o temporales eran suplidas por la persona designada por el Consejo Federal. La Constitución de 1893 ordenó que tales faltas las llenaría el Presidente del Consejo de Gobierno. Las Cartas de 1901 y 1904 previeron dos Vicepresidentes. La de 1909 volvió por la fórmula de 1893. La de 1914 ordenó que las faltas temporales las supliría un Ministro, y las absolutas, el Presidente de la Corte Federal y de Casación. Las Cartas de 1922 y 1925, previeron, la primera, dos Vicepresidentes, y la segunda uno solo. Por la de 1922, las faltas temporales las llenaba un Ministro, y por la de 1925, tanto las temporales como las absolutas, las cubría el Vicepresidente. Desde 1928 hasta la Constitución actual, tanto las faltas temporales como las absolutas son suplidas por un Ministro del Despacho, pero en la última categoría de faltas el Ministro encargado de la Presidencia debe convocar inmediatamente el Congreso. La de 1947 dispuso que las

faltas temporales las llenaría un Ministro y las absolutas el Presidente del Congreso, el Vicepresidente del mismo o el Presidente de la Corte Suprema, en su orden (Arts. 195 y 196).

Responsabilidad del Presidente

En los regímenes parlamentarios es explicable que el Presidente o Jefe del Estado no sea responsable por los actos de administración; pero en un sistema presidencialista como el nuestro, la regla es la inversa. Mas luego se verá, sin embargo, que en muchos casos la teoría no ha estado conforme con la realidad.

Es evidente que la Carta de 1811 debió considerar al Presidente de la República responsable por traición, colusión o malversación. Este principio se deduce del contexto general de la Sección 2.ª del Capítulo 2.º, en virtud del cual "todos los empleados de la Confederación" pueden ser acusados ante el Senado por los expresados delitos.

La Constitución de 1830 consideró responsable al Presidente por traición; por infracción a la Constitución y por aquellos crímenes que las leyes castigan con pena capital o infamante (Art. 122). La Constitución de 1857 previó esta responsabilidad sólo por las causas primera y tercera antes enumeradas (Art. 57).

Por más que las Constituciones de 1858, 1864, 1874, 1881 y 1891 no establecieron nada sobre la responsabilidad del Presidente, ya se ha visto antes (89) que sí era responsable por su gestión oficial y debía ser juzgado ante el Senado. La Carta de 1893 declaró que el Presidente de la República sería responsable por traición a la Patria; por infracción de la Constitución y de las leyes y por delitos comunes (Art. 75). Hasta 1931 la responsabilidad del Presidente sólo lo era por traición a la Patria y por delitos comunes (90). Es la Constitución actual la que además lo responsa-

(89) V. *Supra*, Poder Legislativo.

(90) En sentencia de 10 de septiembre de 1910, M. de 1911, la Corte Federal y de Casación declaró sin lugar un recurso contra un juicio que consideró a un ex-Presidente de la República obligado a pagar daños y perjuicios, porque en el caso se trataba de "un delito civil del Presidente". "El artículo 75 de la Constitución Nacional vigente (1940) para cuando se consumó el despojo, concordante con el 80 del actual (1909), otorga al Presidente de la República la facultad de administrar el Distrito Federal según la ley, de suerte que el mandato del Presidente de la República está expresamente limitado, ya que tiene que administrar según la ley, de donde se desprende que todo aquello que haga en contravención a ésta compromete su responsabilidad personal, quedando la responsabilidad pública restringida única y exclusivamente a los casos en que el Presidente de la República ciña sus actos a los términos del mandato..." Yo no logro entender, en derecho, el sentido de esta decisión.

biliza por los actos de la administración, solidariamente con los Ministros (Art. 102), lo que es más conforme, como se dijo antes, con el régimen presidencialista, y en especial con el régimen venezolano en donde en realidad el que gobierna es el Presidente de la República.

Atribuciones del Presidente de la República

Las facultades constitucionales del Presidente de la República, se pueden dividir en tres órdenes: facultades legislativas, facultades administrativas y facultades judiciales.

Facultades legislativas

a) La iniciativa que le compete en la formación de las leyes, y el veto.

b) El poder reglamentario. En Derecho Administrativo se discute el carácter del reglamento; y en Derecho venezolano parece que en buena técnica no se puede hablar en realidad de facultad legislativa, frente a un texto constitucional tan expreso como el de que "la facultad de legislar que corresponde al Congreso no es delegable"; pero estimando que por esta atribución tiene el Poder Ejecutivo una especie de función genérica y coadyuvadora en el desarrollo de la ley, aunque no en su génesis y formación, y dado el carácter general y abstracto del Reglamento, puede incluirse en los actos de esta especie. Esta facultad le ha sido atribuída al Poder Ejecutivo desde los orígenes mismos de nuestra organización, a excepción de la Constitución de 1811, y está ínsita en la naturaleza propia de este Poder.

En el Derecho Constitucional vigente no hay dudas de que esta facultad la ejercita el Presidente con invitación expresa de la ley que se va a reglamentar, o sin esa invitación, dada la amplitud del numeral 11 del artículo 104 de la Constitución vigente (igual al artículo 79, numeral 8 de 1914), que lo autoriza para ejercer en Consejo de Ministros la reglamentación de las leyes. Más discutible pareció esta competencia general durante la vigencia de las Cartas de 1893 a 1909, en que la redacción era: "Expedir los Decretos o Reglamentos para la mejor ejecución de las leyes, siempre que la ley lo exija o establezca en su texto, cuidando de no alterar el espíritu y la razón de la ley" (Art. 89, inciso 10 de 1901).

c) Poner el Ejecútese a la Constitución y a las leyes y mandarlas publicar en la Gaceta Oficial "tan pronto como sea posible".

Se observa que el Poder Ejecutivo no tuvo un período señalado para cumplir este deber bajo la Constitución de 1936. Se ha visto antes que en las Cartas de 1830 a 1858 si el Presidente no objetaba la ley debía mandaría ejecutar pasados diez días después de su recibo; a menos que corriendo ese término hubiera suspendido el Congreso sus sesiones, o puéstose en receso, en cuyo caso podía suspender la ejecución hasta el próximo Congreso (Art. 97 de 1830).

Hasta la vigencia de la Carta de 1922, el Presidente debía promulgar la ley dentro de los quince días de haberla recibido (Art. 76, ordinal 1.º de 1893; 79, 7.º de 1922). Desde 1925 data la redacción que estuvo vigente hasta 1936.

d) Decretar la restricción o suspensión de garantías.

Facultades administrativas

a) Nombrar y remover libremente los Ministros. La denominación de Ministro data de la Carta de 1864. Con anterioridad se les llamaba Secretarios del Despacho.

b) Nombrar los empleados del Estado.

c) Dirigir las negociaciones diplomáticas; aunque, como se ha visto, los Embajadores y otros funcionarios de esa rama, no los podía nombrar conforme a la Carta de 1811, sino con acuerdo del Senado. Firma las cartas a los Jefes de Estado; recibe a los funcionarios diplomáticos de otras Naciones.

d) Manda el Ejército y la Armada y fija su número (91).

e) Celebra y manda ejecutar los contratos de interés nacional. Se ha observado ya que durante una época todos estos contratos estaban sometidos a la aprobación del Congreso. A mi juicio son contratos de esta especie en los términos de la Constitución, únicamente las concesiones, lo que puede inducirse del núm. 6 del artículo 78.

f) Ejerce el gobierno superior del Distrito Federal de los territorios y de las Dependencias Federales.

En general, este es el único poder que administra, y aun crea, por lo

(91) V. La Soberanía y el Poder Público.

menos en las Constituciones de los últimos tiempos, servicios en recesos de las Cámaras.

Facultades judiciales

a) En favor de la humanidad, decía la Constitución de 1830, puede conmutar las penas capitales, con previo acuerdo y consentimiento del Consejo de Gobierno, a propuesta del Tribunal que conozca de la causa en última instancia, o a excitación del mismo Ejecutivo, siempre que ocurran graves y poderosos motivos, excluyéndose de esta atribución los que hayan sido sentenciados por el Senado (Art. 117, 21). La facultad de conceder indultos le fué conferida por la Constitución de 1857, aunque la del 58 la limitó "a los comprometidos por delitos políticos" (Art. 95, 4). Es de observar que en ambas Cartas podía hacerlo sólo en caso de conmoción o de guerra nacional o internacional. Desde 1864 data la facultad general que en la materia tiene hoy (92).

b) Disponer el enjuiciamiento de los empleados que dieren motivo para ello. El principio es tradicional (Art. 94, 15 de 1858).

Mensaje del Presidente

Todos los años — decía la Carta de 1811 — presentará al Congreso en sus dos Cámaras, una razón circunstanciada del estado de la Nación en sus rentas, gastos y recursos, indicándole las reformas que deben hacerse en los ramos de la administración pública, y todo lo demás que en general deba tomarse en consideración por las Cámaras, sin presentarle nunca proyectos de ley formados y redactados como tales.

En todo tiempo dará también a las Cámaras las cuentas, informes e ilustraciones que por ellas se le pidan, pudiendo reservar las que por entonces no se han de publicar; y en igual caso podrá reservar también del conocimiento de la Cámara de Representantes aquellas negociaciones o Tratados secretos que hubiere establecido con aviso, consejo y consentimiento del Senado (Cap. 3.°, Sec. 4.ª).

La obligación ha sido de precepto a través de toda nuestra vida constitucional.

---

(92) Hay una diferencia esencial entre la gracia y la amnistía. La amnistía hace desaparecer, no solamente la pena, sino la condenatoria y hasta la punibilidad del hecho cometido; es en cierto modo, el olvido de todo lo pasado. La gracia es simplemente la remisión de la pena o de una parte de la pena; la condenatoria subsiste, y como tal debe tenerse en cuenta principalmente desde el punto de vista de la reincidencia y de la relegación. Foignet, René: *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel.*

Lugar donde ejerce sus atribuciones

Según el Derecho tradicional, el Presidente de la República no puede ejercer sus funciones sino en Caracas, como se dijo en las Constituciones del 11 al 58, o en el Distrito Federal, como se dijo después. Sólo las Cartas de 1925 a 1931 permitieron que el Ejecutivo pudiera trasladarse a otro lugar de la República y desde allí ejercer sus atribuciones constitucionales. La Carta vigente ha vuelto por la doctrina clásica de nuestro Derecho: "Las funciones del Ejecutivo Federal no podrán ejercerse fuera del Distrito Federal, sino en los casos previstos en los ordinales 23 y 24 del artículo 100, es decir, salvo los casos de guerra civil o internacional (que también fueran previstos antes) o en caso de declararse en visita oficial a los Estados o Territorios de la Unión."

Muchas Constituciones venezolanas declararon además que ni durante su mandato, ni en el año siguiente a su terminación, podía el Presidente separarse del territorio del país (Art. 121, 1 de 1830). Igual precepto consagró la Constitución de 1947, limitándose el plazo a seis meses (Art. 197).

Organismos consultivos

Las Constituciones del año de 1830 y de 1857 establecieron un Consejo de Gobierno formado por el Vicepresidente de la Nación, cinco Consejeros y los Secretarios del Despacho. Este Consejo tenía voto consultivo en algunos casos y daba su consentimiento en otros.

Igual función desempeñó el Consejo Federal previsto en las Cartas de 1881 y 1891, que fué sustituído por el Consejo de Gobierno en 1893. Un organismo análogo apareció en la Constitución de 1909, para desaparecer totalmente con posterioridad (93).

(93) La República — dice la Constitución actual — tendrá un Consejo de Economía Nacional, constituído por representantes de la población productora, de la consumidora, del capital, del trabajo y de las profesiones liberales. El Poder Ejecutivo determinará sus funciones y organización. (Art. 32, inciso 8.º) Este precepto data de la Constitución de 1936 y se mantuvo en la de 1947, si bien en esta última se dió también al Estado representación en el Consejo y se dejó a una ley la formación del Consejo y sus atribuciones.

El Consejo ha sido organizado por el Decreto N.º 211 de 8 de marzo de 1946, en el cual se dispuso que estaría formado por diez y siete miembros principales y treinta y cuatro suplentes, así: tres egresados de las Universidades Nacionales, dos empleados de comercio o de la industria, dos obreros y sendos representantes del Banco Central, de los Bancos privados, del comercio, de la industria, del transporte, de la agricultura, de la cría pesca, de los hidrocarburos y de la minería. Sus funciones son consultivas.

En los últimos años se han creado además otros organismos consultivos, entre los cuales se cuentan: El Consejo Supremo de la Defensa, el Consejo del Presupuesto, el Consejo Ban-cario Nacional, el Consejo Forestal, la Comisión de Estudios Fiscales y Administrativos, la Comisión Nacional de Urbanismo, El Consejo Nacional de Vialidad y otros.

Los Ministros del Despacho

En las Cartas del 30 al 58 a los Ministros se les dió el nombre de Secretarios del Despacho. La primera Constitución citada estableció tres Secretarios (Art. 134); la segunda, cuatro (Art. 65); ya en la tercera se deja a una ley especial la determinación del número de Secretarios (Artículo 100) que ha sido el régimen regular posterior (Art. 74 de 1864; 108 de la actual).

Las Constituciones venezolanas exigieron para los Ministros la edad de veinticinco años hasta 1909, y desde 1914 hasta la fecha treinta años cumplidos. Hasta 1891 pudieron ser Ministros los extranjeros naturalizados. La Constitución de 1857 exigió, sin embargo, que en este caso debían haber prestado grandes servicios en la guerra de la independencia, calificados como tales por el Consejo de Gobierno (Art. 66). Desde el año de 1864 al año de 1891, debían tener cinco años de nacionalidad.

Los Ministros son los órganos legales indispensables, únicos y precisos del Presidente de la República. Como dijo la Constitución de 1830, los actos que no estén autorizados por el respectivo Secretario ni deben ser ejecutados por ningún Tribunal, ni persona pública o privada, aunque aparezcan firmados por el Presidente de la República (Art. 136); excepto, añadió la del 58, el nombramiento y remoción de los Secretarios (Art. 102; Art. 109 de la vigente, aunque ésta se refiere sólo al nombramiento) (94).

Cuando no ha existido ni Consejo de Gobierno, ni ningún otro Cuerpo Colegiado Ejecutivo, los actos del Presidente se han ejercido, o bien en Consejo de Ministros o por intermedio del Ministro del Ramo. Sin embargo, la opinión del Presidente siempre prevalece, pues, a mi juicio, la Constitución sólo ha querido que en determinados actos sea oído el parecer de sus Secretarios ejecutivos. La promulgación de un Reglamento es un acto de la primera categoría; disponer que se encargue del Gobierno interinamente un Ministro, es uno de la segunda.

Desde la Constitución de 1864 hasta la Carta de 1893 se declaró que todos los negocios que no fueran de lo económico de las Secretarías, de-

---

(94) En la Constitución de 1925 había un Secretario General llamado a refrendar los nombramientos de los Ministros. Era la designación de aquél la que no estaba sujeta a refrendación ministerial. (Art. 105.) En muchas Constituciones no fué texto expreso el de que los nombramientos de los Ministros no necesitaban refrendarse, pero fué práctica constitucional.

Una sentencia de la Corte Federal y de Casación de 9 de marzo de 1939, M. de 1940, Sala Federal, trae un amplio análisis sobre la refrendación ministerial, y sobre los Ministros que deben concurrir a ello.

bían resolverse en Consejo de Ministros; la de 1901 ordenó que esto era aplicable en general a todos los actos del Gobierno. Posteriormente, los actos se dividen en las dos categorías enunciadas.

La responsabilidad de los Ministros ha sido siempre de precepto. La Cámara de Diputados tiene el derecho de dar votos de censura a los Ministros, y hasta la Constitución de 1922 por este solo hecho quedaban vacantes en sus puestos; pero desde 1925, el Presidente de la República no está obligado a removerlos en la hipótesis contemplada, mientras la Corte Federal y de Casación no declare que hay motivo legal para someterlos a juicio (Art. 59, numeral 1.º de la Constitución de 1925, correspondiente al artículo 58, mismo numeral de 1945). En la Constitución de 1947, como ya se dijo, el Congreso era el llamado a calificar si la moción de censura implicaba o no la remoción del Ministro.

Los Ministros deben presentar una Memoria razonada al Congreso todos los años; pueden concurrir a las Cámaras en donde tienen el derecho de palabra, y están obligados a asistir a las sesiones cuando a ellas sean llamados a informar. (Art. 114 de la Constitución vigente). El Ministro de Hacienda debe presentar todos los años, a cualquiera de las Cámaras, el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos.

Capítulo XI

EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

Preceptos legislativos

El Ministerio Público Federal, como institución constitucional debidamente regulada, data de la Carta de 1901. Con anterioridad, si bien prevista en las Constituciones federales, había sido regida por disposiciones de carácter ordinario.

De acuerdo con el artículo 12 del Código de Procedimiento Judicial de 1836, el Estado debería ser citado en la persona y domicilio del tesorero o administrador respectivo; y en conformidad con los artículos 1.º y siguientes de la Ley XI de dicho Código, estas mismas personas intentarían las acciones a nombre del Fisco. Esta situación legal se mantuvo hasta la creación del cargo de Procurador General de la Nación, sin perjuicio de que ésta pueda ser representada también ante los Tribunales y Juzgados inferiores a la Corte Federal y de Casación por los Fiscales de Hacienda, los Intendentes de Aduanas y aun otros funcionarios. Pero la citación de la Nación debe hacerse siempre en la persona del Procurador General.

Un Decreto de 24 de julio de 1863 creó el destino de Procurador General de la Nación y le atribuyó las siguientes facultades: *a)* la representación judicial de la Nación; *b)* la vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes, decretos y resoluciones del Gobierno Nacional; *c)* y en general la de promover ante las autoridades competentes todo lo que estimare conveniente a los intereses de la Nación, y emitir su opinión sobre las cuestiones internacionales que se relacionen con la soberanía nacional y en los reclamos que afecten las rentas públicas (95).

Una Ley del 13 de junio de 1865 estableció que el Ejecutivo Federal

(95) *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela,* tomo IV.

podía tener en el territorio de cada uno de los Estados un empleado de su dependencia que se titularía Procurador de la Nación (96).

En 1879, por Decreto de 29 de mayo, se suprimieron los Procuradores Generales en los Estados (97).

Preceptos constitucionales

La Carta de 1901 estableció que el Ministerio Público Federal estaría a cargo del Procurador General de la Nación; que para ser Procurador se requerían las condiciones de ser venezolano por nacimiento, abogado, con seis años de práctica y mayor de treinta años; que dicho funcionario sería elegido por la Cámara de Diputados; que duraría dos años en sus funciones, y que sus faltas, absolutas o temporales, las llenarían dos suplentes elegidos también por la Cámara de Diputados (Arts. 35, inciso 2.°, y 111, 112 y 113).

La Constitución de 1904 mantuvo los mismos principios, aunque suprimió la condición de tener el candidato seis años de práctica (Arts. 99, 100 y 101).

La Carta de 1909 ordenó que en receso de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República llenaría las faltas de los suplentes.

La Constitución de 1914 mandó que el Procurador General de la Nación duraría tres años, y que las faltas absolutas de los suplentes las llenaría en todo caso el Presidente de la República (Arts. 104 y sigs. Son los Arts. 38, inciso 2.° y 102 a 104 de 1922).

Desde 1925 hasta 1931, el Procurador General de la Nación fué de la libre elección y remoción del Presidente de la República (Art. 113 de 1925). Por la Constitución actual, dicho funcionario lo elige el Congreso, así como a sus suplentes, y su mandato dura lo que el mandato del Poder Ejecutivo Federal (Arts. 118 y sigs.).

La Constitución de 1901 atribuyó al Procurador General de la Nación las siguientes facultades: 1.ª Promover la ejecución de las leyes y de las disposiciones administrativas. Este inciso fué modificado en 1925 y sustituído por la redacción actual, o sea, que le corresponde velar porque en los Tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes en los pro-

---

(96) Estos funcionarios tenían la facultad de velar por el cumplimiento de la Constitución y leyes nacionales. El Decreto de 4 de julio de 1865 reglamentó la ley dicha.
(97) Recopilación, citada.

cesos penales y en todos aquéllos en que estén interesados el Fisco Nacional, el orden público y las buenas costumbres; y en general, velar por la buena marcha de la administración de justicia. 2.ª Evacuar los informes jurídicos que le exijan el Ejecutivo Federal y la Corte Federal y de Casación. La Constitución de 1936 agregó además las Cámaras Legislativas, precepto que se mantiene en la vigente. 3.ª Cuidar de que los empleados federales llenen cumplidamente su deber. Este inciso fué suprimido en 1925. 4.ª Instaurar acusación contra los empleados federales *motu proprio*. Fué la Carta de 1904 la que agregó "a excitación del Ejecutivo Federal", redacción que ha quedado así en la Constitución vigente: "Promover personalmente o por medio de los funcionarios de su dependencia, de oficio o a excitación del Ejecutivo Federal, acusación contra los empleados federales que dieren motivo a ser enjuiciados". 5.ª Ejercer el Ministerio Fiscal ante la Corte Federal en los juicios contra los altos funcionarios federales o de los Estados. 6.ª Promover y sostener los juicios en que esté interesada la Nación, de acuerdo con las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Federal. (Art. 114, incisos 1.º a 7.º de 1901; Art. 116, incisos 1.º a 5.º de 1936. Preceptos iguales en la Constitución de 1945.)

El artículo 121 de la Constitución vigente dice que el Procurador General de la Nación y quienes hagan sus veces son responsables en los mismos términos que los Ministros del Despacho.

La Constitución de 1947 creó al lado del Procurador General de la Nación al Fiscal General de la Nación, y dividió entre ellos las funciones que viene desempeñando el primer funcionario. Tanto el Procurador como el Fiscal eran de elección del Congreso.

Capítulo XII

EL PODER JUDICIAL

Generalidades

El Libertador afirmaba "que la más terrible tiranía la ejercen los Tribunales por el tremendo instrumento de las leyes. El Poder Judicial — continuaba — contiene la medida del bien o del mal de los ciudadanos; y si hay libertad, si hay justicia en la República, son distribuídas por este Poder. Poco importa a veces la organización política, con tal que la civil sea perfecta; que las leyes se cumplan religiosamente y que se tengan por inexorables como el destino" (98).

Siempre ha sido motivo de vivas controversias y preocupaciones en los tratadistas y objeto de sistemas diversos en los Códigos y leyes la debida organización del Poder Judicial, la elección de los jueces, su duración, su remuneración; y entre nosotros la formación de los Altos Tribunales del Estado, ha sufrido variaciones y ha sido objeto asimismo de mutaciones y reformas.

A fin de asegurar la independencia, eficacia y disciplina del Poder Judicial se previó en la Constitución de 1947 la creación del Consejo Supremo de la Magistratura con representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismo que en la práctica no llegó a establecerse.

En la Confederación de 1811 se instituyó una Corte Suprema, siguiendo, copiando casi, la organización de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un Supremo Tribunal con la misma denominación aparece en las Cartas de 1830, 1857 y 1858. Iniciado el federalismo de nuevo en 1864, se organiza entonces el Alto Tribunal nacional con el nombre de Alta Corte Federal, y desde la Carta de 1881, hay dos Altos Tribunales; el mencionado, y la Corte de Casación. Ambos se funden en uno en la Constitución de 1904 con el nombre de Corte Federal y de Casación, nombre con el cual se conserva hasta el presente, a excepción del breve paréntesis de vigencia

---

(98) Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia.

de la Constitución de 1947, en el cual llevó el antiguo nombre de Corte Suprema de Justicia.

Elección del Supremo Tribunal

Conforme a la Carta de 1811, los jueces eran elegidos por el Poder Ejecutivo, con previo aviso de la Cámara del Senado. (Cap. 4.º, Sección 1.ª) La Carta de 1830 ordenó que el Ejecutivo presentara los candidatos a la Cámara de Representantes en número triple, dicha Cámara los reducía al doble y el Senado los escogía (Art. 146). La Constitución de 1857 mandó presentarlos en terna al Ejecutivo por el Congreso (Art. 81). La de 1858 estatuyó que la elección la harían las Legislaturas Provinciales (Art. 110). Las Legislaturas deberían elegir para cada plaza dos individuos, uno de ellos, por lo menos, no vecino de la Provincia que hace la elección. La votación la haría el Congreso por escrutinio.

Los jueces de la Alta Corte Federal fueron normalmente elegidos por el Congreso solo, o por el Congreso con la intervención de las Legislaturas estadales. Excepcionalmente, la Carta de 1901 ordenó que la elección la harían las Asambleas estadales; que su resultado se enviaría al Senado, y que en caso de no reunir los candidatos las condiciones requeridas, el Senado haría interinamente la elección (Arts. 101 y 102). La Corte de Casación, al contrario, fué elegida regularmente por las Asambleas estadales. En 1881 y 1891, sus jueces fueron nombrados por el Consejo Federal de las listas remitidas por las Legislaturas. Desde 1904, el Supremo Tribunal ha sido designado por el Congreso solo; esta forma de elección ha subsistido hasta nuestros días.

Duración

La única vez que los miembros del Tribunal Supremo han sido vitalicios, fué bajo la vigencia de la Constitución de 1811. Según ella, los miembros de la Corte Suprema "conservarían sus empleos por el tiempo que no se hagan incapaces de continuar en ellos por su conducta" (Íd.).

Generalmente, el mandato de los jueces ha sido de igual duración al del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, las Constituciones del 30 y del 58 ordenaron que ellos serían renovados por mitad cada dos años (Artículos 154 y 119, respectivamente). Las Constituciones de 1881 y 1891 les dieron una duración de cuatro años; la de 1893, seis años (Arts. 107 y 111).

Cualidades

Bajo la República central, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia debían ser venezolanos por nacimiento, mayores de cuarenta años y haber ejercido la profesión de abogados por diez o doce años. (Arts. 145 de 1830, 80 del 57 y 109 del 58). Desde 1904, para poder desempeñar estos cargos, los candidatos deben reunir las siguientes condiciones: venezolanos por nacimiento, mayores de treinta años y abogados de la República. (Arts. 91 de 1904 y 121 de 1936). La Carta de 1922 agregó además la de ser de estado seglar (Art. 94). Con anterioridad a la Constitución de 1904 sólo para la Corte de Casación se requería la condición de abogado.

Número de jueces

La Carta de 1811 remitió a una ley especial la determinación del número de Ministros de que debía constar la Corte Suprema. La de 1830 dijo que se compondría de un presidente, tres vocales y un fiscal; la de 1857, un presidente, cuatro ministros y un fiscal; la de 1858 ordenó que se compondría "por lo menos de cinco ministros-jueces". (Arts. 144, 79 y 108, respectivamente). Las de 1864 y 1874 mandaron constituirla con cinco vocales. Por las Constituciones del 81, 91 y 93, las Cortes tendrían nueve vocales, es decir, tantos como los Estados de la Federación. La de 1901 elevó el número a diez. Desde 1904 hasta el año de 1945, la Corte se compuso de siete vocales y desde entonces de diez, llamados así constitucionalmente, aunque en la práctica se les denomina también Ministros, quizá como una reminiscencia del nombre que le dieron las Constituciones del 11 y siguientes hasta la del año de 1858.

Responsabilidad

Los jueces de ambas Cortes son responsables por traición a la Patria, por soborno o cohecho, por infracción de la Constitución y de las leyes y por delitos comunes, decía la Carta de 1904 (Art. 90). El principio rigió anteriormente. La Constitución actual simplemente dice que son "responsables conforme a la ley" (Art. 125). Esta alusión es a la ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos, que hace a los miembros del Supremo

Tribunal responsables por las mismas causas expresadas en la Carta de 1904 (Art. 6).

Dichos jueces debían ser juzgados por el Senado, en los tiempos en que las Cámaras ejercieron jurisdicción; y posteriormente por ante la misma Corte. En 1893 y 1901 la Alta Corte Federal conoció de las acusaciones contra sus propios miembros y contra los de la Corte de Casación, aunque en la última Constitución nombrada, la Corte de Casación debía unirse a la Federal en los juicios contra los miembros de ella (Arts. 110, 1 de 1893 y 106, 1 y 110, 1 de 1901). En la actualidad es la Corte la que determina previamente la propia responsabilidad de sus miembros (Art. 128, 1).

Atribuciones

Para su mejor análisis dividiré las atribuciones en tres grupos, así: la Corte, Tribunal Defensivo de la Constitucionalidad de las Leyes; la Corte, Tribunal Federal, y la Corte, Tribunal de Casación.

La Corte, Tribunal Defensivo de la Constitucionalidad de las Leyes. — En la primera Constitución federal, la Corte tenía competencia para conocer de "todos los asuntos contenciosos o criminales que se deriven del contenido de esta Constitución" (Íd.).

De un principio análogo en la Constitución norteamericana (Sec. 2.ª, Art. 3.º), los jueces de este país han construído todo un sistema para defender la majestad de la Constitución. Pero aquí, como en el nuestro entonces, la Corte no conocía directa y privativamente en estos casos, sino por apelación.

En las Constituciones de 1830 y 1857 fué tal el predominio de las Cámaras Legislativas que fué imposible que el Poder Judicial pudiera tener influencia alguna en materia de control constitucional sobre la legislación y los demás actos del Gobierno. Porque "cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución podrán ser explicados por el Congreso procediendo las formalidades establecidas para la formación de las leyes" (Art. 224 de 1830). Por ambas Constituciones, pues, el supremo intérprete de las leyes es el Congreso Nacional.

Al ampliarse el radio de atribuciones de las Provincias por la Constitución de 1858, el Constituyente temió que las Asambleas pudieran exceder los límites a ellas asignados, y por ello se dió a la Corte Suprema la

facultad de "declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las Legislaturas Provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a esta Constitución" (Art. 113, atribución 8.ª). Este es ya un esbozo del poder de control de la Corte.

Las Constituciones del año de 1864 y siguientes hasta la de 1891, dieron a la Corte la facultad de "declarar cual sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados".

La de 1893 amplió el radio de atribución de la Alta Corte, pues se incluyó entre sus atribuciones la de poder anular los Decretos o Resoluciones del Ejecutivo, y los actos de autoridad nacional o del Distrito Federal realizados con usurpación de poder; siendo de advertir que la Corte de Casación tenía la potestad de anular los actos de la categoría anterior que emanaran de altos funcionarios de los Estados (Arts. 110, 8 y 9, y 115, 2).

La Constitución de 1901 suprimió de las atribuciones de la Corte el conocimiento de los casos de colisión entre las leyes de los Estados, y mantuvo las demás, y principalmente estableció un caso especial de consulta que no ha figurado más: si en un asunto *sub judice* se discutía la constitucionalidad de un precepto el juez o el interesado podían ocurrir a la Alta Corte en demanda de solución, sin que esto detuviera el curso de la causa (Art. 106, incisos 8, 9, 10 y 11). La atribución señalada antes a la Corte de Casación se mantiene.

Ya en la Carta de 1904 se reúnen bajo un solo articulado todo lo referente a los actos de los altos funcionarios nacionales, del Distrito Federal y de los Estados para ser sometidos a la jurisdicción de la Corte Federal y de Casación cuando dichos actos sean realizados con exceso de poder.

Con posterioridad, es la Constitución de 1925 la que aporta verdaderas innovaciones: en primer término, la Corte puede declarar la nulidad de toda una ley, cuando sean de tal importancia los artículos anulados que a juicio de ella, su nulidad acarree la de toda la ley; en segundo lugar, se dio una ordenación a la materia en forma más racional, y en tercer término, se declaró que las Resoluciones Ministeriales relativas a ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato, no podían ser impugnadas sino en juicio contencioso (Art. 120). Sin variaciones se llegó hasta la Carta de 1936, que amplió mucho más el radio de las atribuciones del Supremo Tribunal. En consecuencia, el Constituyente ha sometido a la jurisdicción de la Corte, además de las leyes nacionales o estadales que

colidan con la Constitución, las municipales, y creó un acápite que ha dado lugar a vivas discusiones, concebido así: "y en general (la nulidad) de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución". Se dispuso que la nulidad de las Resoluciones Ministeriales, cualesquiera que ellas sean, no puede ser demandada sino en juicio contencioso (Art. 123, incisos 9, 10 y 11). Estos preceptos fueron mantenidos en la de 1945, y la de 1947, para evitar las dudas que surgieron en la práctica acerca de la interpretación del precepto antes transcrito, usó la siguiente forma: "Declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas, de las Asambleas Legislativas, de los Concejos Municipales, del Poder Ejecutivo Nacional o de los Estados y de los Gobernadores del Distrito Federal o de los Territorios Federales, violatorios de esta Constitución. Igualmente la Corte declarará la nulidad de los actos a que se refieren los artículos 84 y 87 de esta Constitución (actos realizados con usurpación de atribuciones) cuando aquélla no fuere atribuída por la ley a otra autoridad" (Artículo 220, inciso 9.º).

De la exposición anterior se desprenden dos hechos: que el poder de control de la Corte ha nacido en realidad con el establecimiento del sistema federal, y que en el proceso constitucional del país, la organización de la Corte sigue el ritmo ascendente de nuestra evolución centralista (99).

La Corte, Tribunal Federal. — 1.º De acuerdo con la Constitución de 1811, el Senado fué el Tribunal llamado a conocer siempre en los juicios contra los altos funcionarios. En las Cartas posteriores hasta la de 1891, cuando el delito era de naturaleza común los altos funcionarios eran juzgados y sentenciados por la Corte Suprema, durante la existencia de ésta, y por la Corte Federal después; pero el Presidente de la República, ya se tratase de delitos políticos, ya de delitos comunes, era juzgado siempre por el Senado. Es de observar que al crearse la Corte de Casación fué de su competencia el conocimiento de los juicios contra los altos funcionarios de los Estados. Cuando ambos Tribunales fueron reunidos, la jurisdicción y conocimiento de tales causas ha pasado a la Corte Federal y de Casación. Desde la Constitución de 1901, si la Corte declara que hay lugar a formación de causa al funcionario acusado, queda por este solo hecho suspenso de su empleo; que si el delito es de naturaleza política,

---

(99) Una amplia exposición sobre el tema puede leerse en mi libro *La Supremacía de la Constitución y su Defensa. Jurisprudencia del Alto Tribunal Venezolano.*

el Tribunal continúa conociendo hasta sentencia definitiva, y si de naturaleza común, se ordena pasar los autos al Tribunal ordinario competente. En la Constitución de 1893, la Corte oía las acusaciones, las sustanciaba y decidía (Art. 110, incisos 1 y 2).

La Corte Federal y de Casación ha dicho que estos juicios no pueden iniciarse sino por acusación, no por denuncia: "Estas expresiones, *acusación, querella, funcionario acusado,* en el texto de la Constitución Nacional y en el Código de Enjuiciamiento demuestran que estos juicios sólo pueden iniciarse por vía de acusación, lo que está fortalecido por la jurisprudencia asentada por esta misma Corte en su fallo de 27 de julio de 1908. Bien es verdad que a partir del Código de Enjuiciamiento Criminal promulgado en 1915, se agregó al artículo 366 un último aparte que dice: "La Corte procederá de oficio si el delito fuere de acción pública". Pero este agregado colide con los ordinales 1.° y 2.° del susodicho artículo 123 de la Constitución Nacional, y por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.° del Código de Procedimiento Civil, se aplica preferentemente el mencionado texto constitucional" (100).

Se pregunta si cesante el funcionario, la Corte tiene competencia para conocer de los hechos punibles que pudo aquél cometer durante el ejercicio de sus funciones. El Alto Tribunal ha contestado positivamente en varias sentencias de los últimos tiempos: "Resulta evidente — ha dicho la Corte — que invocado el fuero federal, ya sea *ratione materiœ* o *ratione personœ* por el procesado a quien se siga juicio por imputársele haber delinquido con el carácter de alto funcionario público, la Constitución cobra su imperio, siempre que se trate de delitos políticos o conexionado con las funciones que el acusado desempeñaba; y en consecuencia corresponde a esta Corte el conocimiento del asunto en razón de las normas constitucionales y de las relativas al enjuiciamiento penal que regulan su propia competencia, porque lo contrario sería admitir la prosecución de un proceso de naturaleza especial por los trámites del procedimiento ordinario sin la formalidad previa del antejuicio, y por consiguiente, ante jueces sin jurisdicción, lo cual equivaldría a privar al encausado de sus jueces naturales, con violación de la Constitución".

Un estimable voto salvado a este mismo fallo ha disentido, como tal, del criterio expuesto, porque a juicio de los Vocales disidentes "lo que el

---

(100) Sentencia de 14 de agosto de 1936, M. de 1937, Sala Federal. También sentencias de 12 de enero y 26 de junio de 1906, M. de 1907, Sala Federal.

Constituyente contempla es el carácter del funcionario en el momento en que se le acusa, y no el cargo desempeñado en el momento del delito. Mas, tal especialidad, privilegio, a falta de otro concepto, termina con el cargo público, sin que haya razón para que lo ampare con carácter vitalicio" (101).

Hoy ya no hay dudas al respecto, porque el artículo 7.º, inciso 13, aparte único de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 22 de agosto de 1945, ha dispuesto: "La competencia (de la Corte) en los casos a que se refieren los dos números anteriores (altos funcionarios) subsiste aún cuando el acusado haya cesado en el ejercicio de sus funciones, siempre que se trate de hechos cometidos durante éstas".

2.º La Carta de 1811 defirió a la competencia de la Corte Suprema "todo lo concerniente a Embajadores, Ministros y Cónsules" (Íd.). Las Constituciones posteriores han dividido esta materia en dos incisos: uno, referente a las causas contenciosas, como dijeron varias Constituciones, o civiles y criminales, como se ha dicho después, que se formen a los empleados diplomáticos enviados cerca del Gobierno de la República en los casos permitidos por el Derecho Internacional; y otro acerca de las causas de responsabilidad (o penal como se ha dicho después) que se formen a los empleados o agentes diplomáticos de Venezuela. (Arts. 147, incisos 3 y 4 de 1830, 89, incisos 1 y 4 de 1874 y 128, incisos 3 y 4 de 1945.)

Esta atribución — la concerniente a los diplomáticos extranjeros — corresponde en los Estados Unidos a la Corte Suprema de la Unión, y Mr. Jay la justifica diciendo "que como los Embajadores u otros Ministros públicos y los Cónsules son empleados de los países extranjeros, sólo la autoridad nacional puede conocer en los casos que les conciernen" (102).

3.º Cuando hubo las dos Cortes, la Federal y la de Casación, todo lo atinente a las competencias de carácter político entre los funcionarios de los diferentes Estados; entre uno o más Estados y los de la Unión y el Distrito Federal, eran del conocimiento de la Corte Federal; y las existentes entre los funcionarios del orden judicial, de la Corte de Casación. Ambas competencias han sido atribuídas ahora a la Corte Federal y de Casación (103).

La Constitución de 1858, había dicho: "Decidir (la Corte Suprema) las cuestiones que se susciten entre las Provincias; o entre una o algunas

(101) Sentencia de 23 de junio de 1942, M. de 1943, Sala Federal.
(102) Gil Fortoul, Dr. J.: *Filosofía Constitucional.*
(103) Hay un error de redacción, al parecer, en el inciso 7.º, artículo 128 de la Constitución vigente. En efecto, allí se afirma: "Dirimir las controversias de cualquier naturaleza que se susciten entre los funcionarios del orden político de los diferentes Estados; entre uno o más Estados...". Evidentemente que quiso decirse, y los de la Unión.

Provincias y el Gobierno Nacional de la República, sobre competencia de facultados, sobre derechos de propiedad o sobre cualquier otra causa contenciosa" (Art. 113, inciso 11).

Como está observado antes, las cuestiones de límites están hoy deferidas al conocimiento del Alto Tribunal (104).

4.° El conocimiento de las causas de presas le ha sido atribuído constitucionalmente a la Alta Corte Federal, primero, por la Constitución de 1864, y después a su sucesora. La Constitución de 1811 había dicho: "Los asuntos pertenecientes al Almirantazgo y jurisdicción marítima" (Id.).

Para que la presa marítima dé un título auténtico de propiedad transferible a los neutrales o al represador — escribió don Andrés Bello — es necesario, según la práctica más general de las Naciones modernas, la adjudicación de un Tribunal que debe pertenecer al soberano del captor, y residir en territorio de este soberano o de sus aliados.

La necesidad de los juzgamientos de presas nace principalmente del peligro de que, en el ejercicio del derecho de captura, se confundan las propiedades neutrales con las enemigas, por error o malicia de los captores. Es evidente que si el juicio de la legitimidad de las presas se dejase a éstos, la guerra se convertiría en un sistema de pillaje y la propiedad de aquéllos que nada tienen que ver con la guerra correría no menor peligro que la propiedad de los beligerantes. "El derecho de gentes, decía Lord Mansfield, hace a los pueblos recíprocamente responsables de las injurias que se cometan por mar o por tierra. Los principios naturales de justicia, la conveniencia mutua y el consentimiento de las Naciones, han establecido ciertas reglas de procedimiento, un Código y tribunales destinados a juzgar las presas. Los ciudadanos de un Estado ocurren a los Tribunales de otro, y se les administra justicia conforme a una misma ley igualmente conocida de todos. Y para dar eficacia a lo que dispone el Derecho Internacional en esta materia, las leyes o edictos que se promulguen al principio de la guerra, determinan por punto general que los buques y efectos apresados, sea por naves del soberano, o de los particulares hayan de condenarse previamente en una Corte de Almirantazgo para que los captores puedan gozar de ellos o enajenarlos" (105).

5.° La Corte es, por excelencia, el Tribunal Federal. En ocasiones conoce como Tribunal de primera y única instancia; en ocasiones es de segunda instancia; raras veces lo es de tercera instancia.

(104) V. *Supra*. Poder Legislativo.
(105) Derecho Internacional.

La Corte es Tribunal de primera y única instancia, en todo lo concerniente a los contratos que celebre el Presidente de la Unión. He aquí la evolución del precepto: En la Carta de 1811 se dijo simplemente: "Las diferencias que el Estado Federal tenga o sea parte" (íd.). En 1830 y 1858, se expresó: "Conocer (La Corte Suprema) de las controversias que resul-taren de los contratos y negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí o por medio de agentes" (Arts. 147, numeral 5.º y 113, numeral 5.º). Esta redacción se mantuvo hasta 1925 en que fué cambiada por el texto siguiente: "Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los contratistas o con-cesionarios a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal..." (Art. 120, inciso 13). En la Constitución actual, la redacción es: "Conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones que se susciten entre la Nación y los particulares a consecuencia o con ocasión de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal..." (Art. 128, inciso 12).

No es dudoso que en cualquiera de estos momentos, se debe entender que la Corte es competente, no sólo de los litigios entre los contratistas mismos y la Nación, sino entre cualquiera persona y el Estado "con ocasión de esos contratos", por más que el texto de las Constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931 pudieran hacer incurrir en alguna duda.

La Corte ha dicho, por lo demás, en su sentencia de 20 de mayo de 1905 que al no decir el texto constitucional respectivo que dichas controversias deban ser juzgadas en una sola instancia, no sería inconstitucional el precepto de una ley ordinaria que ordenara, por ejemplo, que el Juez de sus-tanciación de la Corte fuera la primera instancia y la Corte Plena, la segunda y última. Tal era, por lo menos, la organización en la época en que el fallo fué dictado (106).

De 1914 data sustancialmente la parte final del inciso en referencia, que dice: "...o de concesiones mineras, o de tierras baldías que hubiere otorgado, así como también de las controversias que resultaren por su negativa a expedir título de concesiones que los demandantes alegaren que tienen derecho a obtener; salvo los puntos en que la ley vigente al tiempo de la celebración del contrato, del otorgamiento de la concesión o de la negativa a concederla, según el caso, dejaren a la decisión del Ejecutivo Federal sin recurso judicial", aunque en dicha Carta figuraba

(106) Memoria de 1906.

como un inciso aparte, así como en la de 1922. Es en 1925 cuando se ha agregado, para formar un todo, con la parte del texto citado en primer término.

Conocerá la Corte de las acciones que se propongan contra la Nación por daños y perjuicios, y de las demás que por sumas de dinero se intenten contra ella, inclusive las acciones derivadas de los contratos de trabajo. En 1864, la redacción del texto fué: "Conocerá de los juicios civiles cuando sea demandada la Nación y lo determine la ley" (Art. 89, inciso 6.º); redacción que se mantuvo hasta 1914. En esta Constitución se la cambió por la siguiente: "Conocer de las reclamaciones que se intenten contra la Nación" (Art. 98, inciso 5.º). La redacción actual data de 1925 (Art. 120, inciso 5.º).

Declarar la fuerza ejecutoria de las sentencias de las autoridades extranjeras, cuando sea procedente. En otras Constituciones se manifestó que quedaban a salvo lo que dijeran los Tratados (Art. 120, inciso 14 de 1925).

La Corte conoce como Tribunal de segunda instancia de las decisiones de los Jueces ordinarios de primera instancia en materia federal, cuando así lo disponen las leyes ordinarias.

Excepcionalmente la Corte es tercera instancia en materia federal. Tal ocurre, por ejemplo, en los juicios de contrabando, pues los fallos del Tribunal Superior de Hacienda (Tribunal de segunda instancia) cuando reformen o revoquen los de primera instancia son consultables y apelables para ante el Supremo Tribunal (Art. 395 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional).

La Corte, Tribunal de Casación. — La Constitución de 1830 dio a la Corte Suprema la facultad de "conocer de los recursos de nulidad contra las sentencias definitivas dadas en última instancia por las Cortes Superiores" (Art. 147, 9.º).

Parece que con este precepto el Constituyente entendió crear el recurso de Casación; pero nuestros maestros han enseñado "que las respectivas leyes de procedimiento confundieron este recurso con el de tercera instancia, y en su consecuencia quedó sin efecto lo que sin dudas fue la mente de los constituyentes de 1830" (107).

Conforme a las Constituciones de 1864 y 1874, la justicia administrada

(107) Sanojo, Luis: *Comentarios al Código de Procedimiento Judicial.* Feo. Ramón F.: *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano.* Borjas, A.: *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano.*

por los Estados no estaba sometida a ninguna revisión por el Poder Federal. No obstante esto, la Ley de 13 de julio de 1876 creó el recurso de Casación, y según el artículo 1.° de la misma, dicho recurso sería tramitado y decidido por la Alta Corte Federal. La expresada Ley de 1876, fué, no de una "constitucionalidad dudosa", sino de una inconstitucionalidad evidente.

La Carta de 1881 que creó la Corte de Casación, le atribuyó por el inciso 2.° del artículo 85, la facultad de "conocer y decidir el recurso de Casación en la forma y términos que determine la ley". Es el inciso 5.° del artículo 128 de la Constitución vigente.

El recurso de Casación tiene por finalidad mantener la unidad e integridad de la legislación del Estado. Por ello — aun cuando hay escasísimas decisiones en contrario — el recurso no puede aplicarse sino a las leyes nacionales. En principio, pues, el recurso de Casación no debiera extenderse a los hechos, ni la Corte entrar al fondo de la controversia. Sin embargo, la institución del *falso supuesto* que es posterior en fecha a la creación del recurso extraordinario ha constituído a la Corte casi en una instancia más, como ha sido reconocido por muchos eminentes tratadistas patrios (108).

Casada la sentencia, la Corte devuelve el expediente al Tribunal de origen para que éste decida en conformidad con la doctrina expuesta por el Alto Tribunal; pero la Constitución de 1947 dispuso que "al declarar con lugar el recurso de Casación por infracción de ley, la Corte decidirá sobre el fondo de la sentencia casada" (Art. 220, inciso 3.°, apartado único).

Por lo expuesto se observa que la Corte de Casación era en verdad el Supremo Tribunal de los Estados como se la designó constitucionalmente (Art. 111 de la Constitución de 1893). Esta denominación corresponde hoy con entera exactitud a la Corte Federal y de Casación.

---

(108) En el tercer caso de excepción se permite al Tribunal Supremo de derecho extender su fallo al fondo de la controversia y censurar la decisión de cuestiones de hecho cuando el juzgador de la instancia la ha basado en falso supuesto, entendiéndose que se incurre en tal vicio cuando se da por sentado que en un instrumento o acta del proceso existen menciones que no contiene, o cuando se da por demostrado un hecho con pruebas que no existen en autos, o de cuya inexactitud da fe algún instrumento o acta del expendiente no mencionados en la sentencia.

Nos encontramos aquí en presencia de una verdadera derogación de los principios fundamentales del recurso extraordinario de Casación, porque el Tribunal Supremo de derecho cuando resuelve sobre cualquiera de las tres hipótesis en que se incurre en falso supuesto, no conoce sino de una cuestión de hecho, de una apreciación de pruebas, de la interpretación del texto de las actas y de los instrumentos del proceso. Borjas, A.: Op. cit.

Capítulo XIII

LA CONSTITUCIÓN Y SUS REFORMAS

Una de las consecuencias de la rigidez constitucional está en la diferencia que existe en el procedimiento de reforma de las leyes constitucionales en relación con las ordinarias. En los países de Constituciones flexibles, el Parlamento es "órgano constituyente y legislativo al mismo tiempo"; mientras que en las Naciones de Constituciones rígidas intervienen a menudo otros organismos colegisladores en la elaboración de las normas constitucionales, o el pueblo directamente por medio de *referendum,* o al menos, las maneras de actuar de dichos organismos son diferentes en este caso, y de antemano el Poder llamado a crear esa superlegalidad se encuentra limitado y condicionado para esa actividad extraordinaria.

Se puede, pues, decir en síntesis, que la reforma parcial o total de las Constituciones en los países donde impera el sistema de la rigidez está sujeta a un *procedimiento agravado.*

La Constitución de 1811 previó para su ratificación una especie de plebiscito provincial. Así surge del capítulo 7.° de la misma: "El pueblo de cada Provincia por medio de convenciones particulares reunidas expresamente para el caso, o por el órgano de sus Electores Capitulares, autorizados debidamente al intento, o por la voz de los sufragantes parroquiales que hayan formado las asambleas primarias para la elección de representantes, expresará solemnemente su voluntad libre y espontánea de aceptar, rechazar o modificar en todo o en parte esta Constitución". Y dispuso que su reforma se haría, ya por iniciativa del Congreso, ya por iniciativa de las Legislaturas Provinciales (Cap. 6.°).

Las Constituciones de 1830, 1857 y 1858 establecieron el siguiente sistema para el caso de reformas constitucionales: En cualquiera de las Cámaras podía iniciarse la reforma, pero tanto en la una como en la otra se calificaría la necesidad de ella por las dos terceras partes de los miembros presentes. Declarada la necesidad de la reforma por ambas Cámaras,

la que la hubiera iniciado redactará el proyecto correspondiente para que sea discutido y sancionado en la misma forma que las leyes por la próxima Legislatura, publicándose entre tanto por la imprenta. (Son los Arts. 128 y 129 de 1857 y 163 y 164 de 1858.) Es de observar que la Carta de 1830 no previó, al parecer, sino la posibilidad de hacer reformas parciales al texto. (Art. 225.)

Estas Constituciones limitaron el poder de las Cámaras en punto a reformas constitucionales, pues ordenaron que la potestad de ellas no se extendía hasta variar la forma de gobierno, que habría de ser siempre re-publicano, popular, representativo, responsable y alternativo (Arts. 228, 130 y 164, respectivamente) (109).

Las Constituciones de 1864, 1874 y 1881 declararon que la Carta Fundamental podía ser reformada total o parcialmente por la Legislatura Nacional, si lo solicitare la mayoría de las Legislaturas de los Estados pero que nunca se haría la reforma sino sobre los puntos a que se refieran las solicitudes de los Estados. (Arts. 122, 74 y 118, respectivamente.) Es decir, que la iniciativa sólo competía a las Legislaturas estadales, nunca al Congreso Nacional.

Desde 1891 la iniciativa en las reformas constitucionales corresponde, tanto a las Legislaturas de los Estados, como al Congreso. Es lo que dice el artículo 118 de la Constitución citada últimamente: "Esta Constitución podrá ser reformada por la Legislatura Nacional si lo solicitaren las Legislaturas de los Estados; pero nunca se hará la reforma sino sobre los puntos en que coincida la mayoría de los Estados; también podrá hacerse la reforma sobre uno o más puntos cuando lo acordaren las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional funcionando separadamente y por el procedimiento establecido para sancionar las leyes; pero en este segundo caso la enmienda acordada será sometida a las Legislaturas de los Estados y quedará sancionada en el punto o puntos en que fuere ratificada por la mayoría de ellas".

Las Constituciones de 1893 y 1901 concedieron también la iniciativa, tanto a las Asambleas Legislativas, como al Congreso, con las siguientes

(109) Es muy discutible el valor de esta limitación, que existe hoy por lo demás en las novísimas Constituciones de Italia y Francia. Habría que averiguar si existen principios superiores al Constituyente mismo "que éste debe respetar en la elaboración de la propia Constitución". Hay al respecto diversas corrientes filosófico-políticas. Sobre el particular: Duguit: Op. cit.; Hauriou: Op. cit.; Hernández Ron, Dr. J. M.: *La Potestad Administrativa Discrecional en el Antiguo Derecho. Concepto Moderno de ella opuesto a la Competencia Preestablecida.* Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, y sentencia de la Corte Federal y de Casación de 6 de agosto de 1936, M. de 1937.

limitaciones: Las enmiendas no podían discutirse sino en sesiones ordinarias; para que pudiera dárseles curso a las enmiendas solicitadas por las Asambleas Legislativas, debían reunir el voto de las tres cuartas partes de ellas; si la iniciativa era tomada por el Congreso, debían las enmiendas someterse a las Asambleas, las que debían aprobarlas en la proporción de las tres cuartas partes y, finalmente, no podían ponerse en vigor dichas enmiendas sino después de la renovación de los Poderes Públicos de la Nación que la hubieren solicitado o sancionado. (Son los Arts. 152, 153, 154, 155 y 156 de 1893; 141, 142, 143, 144 y 145 de 1901.) La Carta de 1904 suprimió la limitación de que las enmiendas no regirían sino para el período siguiente; supresión ésta que se ha mantenido hasta nuestros días. Por lo demás, el sistema esbozado antes se conservó sin alteración hasta la Constitución de 1925.

A partir de este año se ha establecido un Título especial en la Constitución bajo el mote "De las reformas constitucionales", y se ha mandado que cuando la iniciativa la tome el Congreso basta con que las enmiendas sean aprobadas por las dos terceras partes de las Asambleas de los Estados (Arts. 123 a 127 de 1925; 126 a 131 de 1936; 131 a 136 de la vigente; 248 a 251 de 1947); manteniéndose en sustancia el régimen iniciado en 1893.

Las enmiendas se hacen por el mismo sistema establecido para sancionar las leyes, y en definitiva es el Congreso Nacional al que toca escrutar el voto final de los Estados (Art. 135 de la vigente).

La Constitución vigente ha agregado que si resultare que la enmienda o reforma ha sido legalmente ratificada por las Asambleas Legislativas, la Constitución así enmendada o reformada entrará en vigencia el mismo día de sus publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

ANTOKOLETZ, Daniel. — *Derecho Público, Constitucional y Administrativo.*

ARISMENDI LAIRET, Dr. Pedro. — *Política Petrolera y Ciencia Jurídica.*

BARTHELEMY, Joseph et Duez, Paul. — *Traité de Droit Constitutionnel.*

BELLO, D. Andrés. — *Derecho Internacio*

BOLÍVAR, Simón. — Manifiesto de Cartagena. Carta de Jamaica. Constitución de Bolivia.

BORJAS, Dr. Arminio. — *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano.*

CALDERA RODRÍGUEZ, Dr. Rafael. — *Derecho de Trabajo.*

Constitution of the United States.

DEPONS, Francisco. — *Viaje a la Parte Oriental de Tierra Firme.*

DUGUIT, L. — *Manual de Derecho Constitucional.* (Trad. española.)

ESMEIN, A. — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé.*

FEO, Dr. Ramón, F. — *Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano.*

FOIGNET, René. — *Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel.*

GIL FORTOUL, Dr. José. — *Filosofía Constitucional. Historia Constitucional de Venezuela.*

CRISANTI, Dr. Carlos. — *La Nacionalidad a la luz de la Legislación Venezolana.*

GUZMÁN BLANCO, A. — Discursos y Mensajes.

HARRISON, Benjamín. — *Vida Constitucional de los Estados Unidos.* (Trad. española.)

HAURIOU, Maurice. — *Principios de Derecho Público y Constitucional.* (Trad. española.)

HERNÁNDEZ RON, Dr. J. M. — *Tratado Elemental de Derecho Administrativo. La Potestad Administrativa Discrecional.*

HERRERA MENDOZA, Dr. Lorenzo. — *¿Puede el venezolano cambiar de nacionalidad?* Datos históricos sobre la nacionalidad originaria en Venezuela.

JACKSON, Robert H. — *El Derecho por encima de las Naciones.*

KIRPATRICK, F. A. — "Los Dominios Españoles en América". En *Historia del Mundo en la Edad Moderna.* Vol. XXIII.

LEPERVANCHE PARPARCÉN, René. — *Estudio sobre la Confiscación.*

LETURIA PEDRO, S. J. — *Bolívar y León XII.*

Memorias de la Alta Corte Federal y de la Corte Federal y de Casación.

NAVARRO, Monseñor Dr. Nicolás. — *Disquisición sobre el Patronato Eclesiástico en Venezuela.*

OCHOA, Dr. Francisco. — *Exposición al Código Penal Venezolano.*

PECACH, Roberto. — *El Debido Proceso en la Constitución Norteamericana.*

PERERA, Dr. Ambrosio. — *Historia Orgánica de Venezuela.*

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.

RUGGERI PARRA, Pablo. — *La Supremacía de la Constitución y su Defensa. Fundamentos Constitucionales del Sistema Rentístico Venezolano.*

SANOJO, Luis. — *Comentarios al Código de Procedimiento Judicial. Estudios obre Derecho Político.*

TORO, Fermín. — *Discursos en la Constituyente de Valencia.*

VALLENILLA LANZ, Laureano. — *Cesarismo Democrático. Disgregación e Integración.*

ZAVALÍA, Clodomiro. — *La Teoría y la Práctica del Federalismo en la República Argentina.*

INDICE